

MARCELO SOUZA ROCHA

**A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O EXERCÍCIO DO
CONTROLE EXTERNO SOBRE RECURSOS DESTINADOS PELA LEI N.º
10.633/2002 AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

**Brasília
2015**

MARCELO SOUZA ROCHA

**A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O EXERCÍCIO DO
CONTROLE EXTERNO SOBRE RECURSOS DESTINADOS PELA LEI N.º
10.633/2002 AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB como
requisito parcial para a conclusão do
curso de bacharelado em Direito do
Centro Universitário de Brasília.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Aléssia Barroso
Lima Brito Campos Chevitarese.

**Brasília
2015**

MARCELO SOUZA ROCHA

**A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O EXERCÍCIO DO
CONTROLE EXTERNO SOBRE RECURSOS DESTINADOS PELA LEI N.º
10.633/2002 AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB como
requisito parcial para a conclusão do
curso de bacharelado em Direito do
Centro Universitário de Brasília.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Aléssia Barroso
Lima Brito Campos Chevitarese.

Brasília, ____ de ____ de ____.

Banca Examinadora

Prof.^a. Dr.^a Aléssia Barroso Lima Brito Campos Chevitarese.

Prof.^a. Dr.^a Luciana Barbosa Musse.

Prof.^a. Dr.^a Aline Albuquerque Sant'Anna de Oliveira.

“Toda pesquisa de ciência é precedida pela
prece.”

Malba Tahan

AGRADECIMENTOS

Ó Deus Onipotente, criador do céu e da terra, sou grato pelo teu amparo e por me conduzires pelo caminho certo, pelo caminho dos iluminados e abençoados por ti.

Agradeço-te pela enorme paciência e elevada compreensão que deste à minha amada esposa ANA CRISTINA, bem como pela assistência e tranquilidade dadas aos meus queridos filhos ANA CAROLINA, MARIANA e FABIANO; virtudes sem as quais não seria possível vencer este desafio.

De um modo particular te agradeço, ó Deus, pelas bênçãos derramadas sobre meus pais, HOLANDO (em memória) e MARTA, que com simplicidade e humildade, souberam me repassar ao longo da vida os valores por ti transmitidos.

Sou grato ainda pelo despojamento e sabedoria que cumulares a minha orientadora, Professora ALÉSSIA CHEVITARESE, para que durante toda a pesquisa não envidasse esforços em me apoiar com suas ideias, sugestões e correções, independentemente de toda a gama de atribuições que ela é responsável.

A todos estes e aos demais que direta ou indiretamente me auxiliaram, como ferramentas em tuas mãos, ó Deus, fica o meu reconhecimento de que sem a docilidade para se deixarem conduzir por ti, tua obra não estaria pronta neste trabalho.

RESUMO

Este trabalho estuda a competência dos Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal para exercer o controle externo no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, especificamente quanto aos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, instituído pela Lei Federal nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Por meio da aplicação de uma pesquisa exploratória e de um estudo descritivo, foram examinados os entendimentos de doutrinadores, as teses dos Tribunais de Contas, os precedentes jurisprudenciais bem como os princípios emanados da legislação; tudo isto, complementado com uma análise de dois casos concretos, buscou determinar qual o Tribunal de Contas possui a atribuição de controlar os recursos daquele Fundo, destinados à Corporação de Bombeiros do Distrito Federal. Do estudo, sobressai o corolário de que o Fundo Constitucional do Distrito Federal tem origem no mandamento previsto no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal de 1988; conclui que a determinação constitucional para a União manter o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal não permite a transferência de recursos para o Distrito Federal, mas inflige uma aplicação direta nessa Corporação e com isso, atrai a competência fiscalizadora do Tribunal de Contas da União ao tempo em que afasta o controle exercido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Palavras-chave: Competência. Controle externo. Fundo Constitucional. Recurso. Transferência. Tribunais de Contas.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade.
ADIMC	Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Cautelar.
AGRSS	Agravo Regimental em Suspensão de Segurança.
CACS	Comitê de Acompanhamento e Controle Social.
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.
CF	Constituição Federal.
DJU	Diário de Justiça da União.
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal.
FPE	Fundo de Participação dos Estados.
FPM	Fundo de Participação dos Municípios.
GDF	Governo do Distrito Federal.
LOA	Lei Orçamentária Anual.
RE	Recurso Extraordinário.
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental.
SOF/MP	Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
STF	Supremo Tribunal Federal.
STJ	Superior Tribunal de Justiça.
STN/MF	Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília.
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal.
TCU	Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A DIVISÃO DOS PODERES E O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	12
1.1 A Repartição dos Poderes no Brasil	12
1.2 A Fiscalização pelo Poder Legislativo	14
1.3 A Organização do Estado Federal	17
1.3.1 O Federalismo Fiscal e as Transferências Intragovernamentais	21
1.3.2 Limitações impostas ao Distrito Federal pelo inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal.....	25
2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	30
2.1 A função de controle na Administração Pública	30
2.2 O controle externo sobre a Administração Direta.....	33
2.3 A Instituição Tribunal de Contas	34
2.3.1 As Competências e Funções dos Tribunais de Contas	35
2.3.2 O Tribunal de Contas da União	39
2.3.3 Os Tribunais de Contas nos Estados e no Distrito Federal.....	41
2.3.4 O Tribunal de Contas do Distrito Federal.....	42
3 A MANUTENÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL PELA UNIÃO	43
3.1 O Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal dentro da estrutura administrativa do Distrito Federal	43
3.2 Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF	46
3.2.1 Natureza jurídica do Fundo Constitucional do Distrito Federal	49
3.2.2 O Fundo Constitucional do Distrito Federal no sistema orçamentário brasileiro.....	51
4 A REALIZAÇÃO SIMULTÂNEA DO CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL.....	59
4.1 Ações do Tribunal de Contas do Distrito Federal	59
4.2 Entendimento do Tribunal de Contas da União.....	62
4.3 Consideração do Chefe do Poder Executivo Federal	63
4.4 Jurisprudência aplicada à fiscalização dos Tribunais de Contas.....	65
4.5 Análise de caso concreto	70

4.5.1 O caso do Pregão Presencial Internacional nº 2/2013.....	70
4.5.2 O caso do Pregão nº 540/2004 – SUCOM/SEF.....	73
4.5.3 Os vetores limitadores para a ação dos Tribunais de Contas.....	77
CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS.....	86
APÊNDICE I - Ações do Tribunal de Contas do Distrito Federal.....	92

INTRODUÇÃO

Na gerência de qualquer entidade, e particularmente para o Estado, a atividade de controle emerge como função essencial. Tamanha é a importância dessa atividade que a Constituição da República Federativa do Brasil, batizada como Constituição Cidadã desde o seu nascedouro, apresentou inovações ou avanços em dispositivos relativos ao controle das finanças públicas, da ordem econômica e financeira, inclusive com fiscalização operacional e patrimonial.

De outro lado, essa mesma Carta Política de 1988 sedimentou a independência harmônica dos Poderes, com mecanismos de contenção recíproca entre as funções de Estado; assim também, definiu autonomia para os Entes Federados, atribuindo-lhes competências distintas.

Foi nesse contexto que surgiu a aspiração do presente trabalho. Por ele buscou-se identificar a quem compete a fiscalização dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, destinados à manutenção do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal conforme define o inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal: ao Tribunal de Contas da União ou ao Tribunal de Contas Distrital?

A uniformização de entendimento sobre a competência para o exercício do controle sobre os recursos do FCDF se mostrou relevante, oportuna e de aplicação prática; notadamente pelo fato do pesquisador já ter enfrentado esse instigante tema quando atuava como gestor financeiro da Corporação de Bombeiros Distrital, ocasião em que suportou grande insegurança gerada pelas interpretações divergentes dadas às normas de execução do orçamento público, tanto pelos Tribunais de Contas, como pelos órgãos de controle interno federal e distrital.

O assunto mereceu um adequado e aprofundado estudo à luz das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis. Isto porque o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal é Órgão subordinado ao Governador do Distrito Federal, mas é mantido e organizado pela União; e assim, a pesquisa teve o cuidado de investigar numa possível interferência na competência de um Ente Federado.

As investigações produzidas na pesquisa pautaram-se, tanto por um exame do tipo jurídico-comparativo, como jurídico-exploratório¹; Isto porque, na busca de identificar a real existência de controle simultâneo pelos Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal, foram analisadas as semelhanças e diferenças nas competências da União e do Distrito Federal, e ainda desses Tribunais Administrativos.

Para tanto, como origem do conhecimento jurídico produzido, recorreu-se não somente às fontes diretas como a legislação e a doutrina, mas também às fontes indiretas para levantamento de dados nas investigações, dentre as quais, Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, Decisões e Acórdãos dos Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal, Procedimentos Licitatórios e Mensagens presidenciais. Partindo-se dessas fontes como premissas e, mediante um raciocínio dedutivo, foi desenvolvida a investigação que conduziu à conclusão final da pesquisa.

Com esse objetivo, o primeiro capítulo do Trabalho, buscou examinar a natureza do Distrito Federal dentro da organização do Estado Federal; o segundo capítulo estudou o controle externo enquanto um o exercício obrigatório imposto pela Constituição, bem como examinou os limites de competência dos Tribunais de Contas – da União e do Distrito Federal; o terceiro capítulo foi reservado para uma compreensão da natureza jurídica dos recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) enquanto fonte de recursos para a manutenção do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; por último, foi investigado o conceito jurídico das competências dos Tribunais de Contas em comparação com a forma como tem sido exercido o controle externo sobre os recursos desse Fundo para identificar se há um conflito positivo de competências mediante a ocorrência de controle simultâneo.

¹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Del Rey. 2002. p. 43-49.

1 A DIVISÃO DOS PODERES E O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

A relação entre o controle e o princípio da separação de poderes, tanto quanto a relação entre o Estado federal e os Estados federados, demanda uma indispensável apreciação, sem a qual poderá se tornar incompreensível o alcance das competências de dois órgãos de controle externo (TCU e TCDF).

1.1 A Repartição dos Poderes no Brasil

Ao consagrar a forma republicana de governo, desde a Constituição de 1891 o Brasil dispôs no artigo 15 que são “órgãos da soberania nacional o poder legislativo, o executivo e o judiciário, harmônicos e independentes”. Esse princípio da repartição de poderes foi mantido nas constituições seguintes e, na atual Carta Política, encontra-se elevado como cláusula pétrea.

Em verdade, esse princípio, também chamado de “separação de poderes”, é um preceito há muito conhecido, encontrado já na Grécia antiga e estudado por Aristóteles e Cícero que ressaltavam a existência de três organismos diferentes, chamados de funções de governo e que para um Estado exercer sua soberania deveria delegar suas funções necessárias ao bem social.

Benjamin Zymler² explica que essa concepção ganhou destaque ao longo da história influenciando no desenvolvimento dos Estados ocidentais, passando por John Locke e Rousseau que defendiam uma separação das funções legislativa e administrativa, então concentrada no poder do rei, e em Montesquieu, que sustentava a necessidade da distribuição das funções inerentes ao Estado entre diversos órgãos. Depois de evoluções e modificações a divisão de poderes dentro da estrutura do Estado ganhou destaque constitucional a partir da Constituição Americana e das doutrinas evidenciadas na Revolução Francesa.

E apesar do núcleo comum dos fundamentos da separação dos Poderes, no Brasil, a Constituição do Império, de 1824, adotou a separação entre quatro Poderes: Moderador, Legislativo, Executivo e Judiciário, porém foi à partir das constituições republicana do Brasil, adotando o modelo norte-americano, com três Poderes dotados de mecanismos de mútuo controle entre as funções do Estado.

² ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p.128.

Não obstante reconhecer que o *poder* pertence ao povo, José Afonso da Silva³ ressalva que, na Constituição, o termo “poder” não tem apenas um sentido, mas “se desdobra e se compõe de *várias funções*, fato que permite falar em *distinção das funções*, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional”.

No mesmo sentido, Jacoby Fernandes⁴, amparado no ensinamento de Pontes de Miranda e Celso Antônio Bandeira de Mello, sustenta ser “impossível conter nos órgãos de cada ‘poder’, restritivamente, o desempenho das funções de igual denominação”.

Esse posicionamento também encontra eco no ensinamento de Benjamin Zymler⁵, para quem, apesar da atual tripartição dos Poderes, as funções que eles exercem não são exclusivas, ou seja, a divisão dos Poderes não é absoluta. Para Zymler, apesar da função do Poder Judiciário ser a jurisdicional, ele “exerce, também, função administrativa, ao gerir seus próprios recursos, e legislativa, quando estabelece normas gerais de cumprimento obrigatório, tais como seus regimentos internos”.

Da mesma forma, o Poder Legislativo, que tem a missão de elaborar normas, também administra os próprios recursos orçamentários e, excepcionalmente, exerce função jurisdicional atípica definida no artigo 52, inciso I da Constituição Federal, de julgar o Presidente da República em casos de crime de responsabilidade; ressalvando-se que, embora um o juiz de direito presida os trabalhos – no caso o Presidente do Supremo Tribunal Federal – o julgamento é efetivado pelos parlamentares, os juízes de fato.

Por fim, sobre o Poder Executivo, Benjamin Zymler exemplifica que a este “por sua vez, cabe administrar, executar as leis elaboradas pelo Legislativo, porém extraordinariamente, também legisla via medidas provisórias”.

Não são diferentes as considerações feitas por Paulo Bonavides⁶ quando expõe que “as mais conhecidas formas de equilíbrio e interferência, resultantes da

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 110.

⁴ FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 132-133.

⁵ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p.129.

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005; p. 141.

teoria de pesos e contrapesos”, são técnicas de controle que evoluíram no constitucionalismo moderno e que se organizam como “corretivos eficazes ao rigor de uma separação rígida de poderes”.

É a própria Constituição, em seu artigo 2º, que explicita esse cenário de separação e independência dos Poderes, mas com um tratamento cortês e harmônico entre si. É também a Constituição que prevê regras e mecanismos recíprocos de contenção entre as funções de Estado.

Nesse cenário, emerge a concepção moderna do controle social – corolário dos freios e contrapesos consagrados na Constituição Americana – que, apesar de não ter surgido com a atual Constituição Cidadã de 1988, serviu de marco para o Estado Democrático de Direito quando fortaleceu o conceito de cidadania e estabeleceu várias formas de participação popular, diretamente ou por meio de seus representantes, dentre os quais, os Tribunais de Contas.

Embora tais instituições tenham mais de cem anos de existência, ainda hoje os meios e formas de atuação dos Tribunais de Contas na função de controle externo provocam opiniões diversificadas na doutrina e na jurisprudência. Nesse contexto, Bandeira de Melo⁷ levanta duas questões por ele tidas como mais controvertidas sobre esses Tribunais de Contas: a primeira seria relativa ao enquadramento constitucional, ou seja, se “o Tribunal de Contas do Estado integra o Poder Executivo? Integra o Poder Judiciário? Integra ou é subordinado ao Poder Legislativo?”; a segunda controvérsia indaga “se nesse órgão há ou não hipótese de exercício de função jurisdicional”.

Daí porque mais adiante serão examinados alguns dos principais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais à luz da citada repartição dos Poderes.

1.2 A Fiscalização pelo Poder Legislativo

A Constituição Brasileira organizou o Poder Legislativo em dois sistemas: Bicameral e unicameral; o primeiro, reservado exclusivamente para a função

⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63.

legislativa de competência da União, é exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para o presente trabalho importa destacar, das competências do Congresso Nacional, o controle externo sobre a administração orçamentária e financeira, cujas bases estão assentadas no artigo 70 da Constituição Federal. Analisando esse artigo, Benjamin Zymler⁸ explica que a expressão *controle externo* foi consagrada pela Constituição Federal “em referência àquele efetuado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Trata-se de uma das formas de demonstração de equilíbrio entre os poderes é a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública, corolário do sistema de freios e contrapesos com origem na Federação Americana.

De sua parte, Gilmar Mendes e Paulo Branco⁹ esclarecem que esse controle externo é “típico do regime republicano” no qual ao povo é dado “saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País”. E para a execução da finalidade do controle externo, “o Congresso conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que integra o Poder Legislativo”.

Esses autores reportam-se ao artigo 71 do Texto Maior que assim define: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Desse termo “*auxílio*” surgem vários debates quanto ao verdadeiro enquadramento dessa Corte de Contas diante do texto constitucional.

Para resolver tais controvérsias Celso Antônio Bandeira de Melo¹⁰ defende que a hipótese de possível inserção desse órgão no interior do Poder Legislativo seria “eivada de insubsistência manifesta”, e ainda que “os Tribunais de Contas foram constitucionalmente delineados como conjuntos *autônomos*, refratários à inclusão em quaisquer dos clássicos três blocos orgânicos normalmente designados como ‘poderes’”.

⁸ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p.169.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 874.

¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63-70.

Em continuação, Bandeira de Melo defende que a Constituição não pretendeu atribuir uma estrutura paritária, nem de hierarquia, ou de subordinação entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas. Por entender que “só pode ser de cooperação, o que claramente se expressa na voz auxílio (art. 71, *caput*)” para, então, sentenciar que coube ao próprio texto constitucional desenhar o Tribunal de Contas como “um órgão autônomo, não enquadrado nem no Executivo, nem no Legislativo, nem no Judiciário”.

O controle externo é um tema que será abordado de forma mais detida em capítulo próprio. Neste momento importa ter presente que, apesar da autonomia do Tribunal de Contas, o titular do controle externo é o Poder Legislativo já que é composto por representantes do povo.

Compreendida a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, resta lembrar que os Entes federados não podem destoar do modelo da separação de poderes estabelecidos na Constituição Federal. Trata-se do princípio da simetria, cuja imposição “pode ser explícita no texto da Constituição Federal” como exemplifica Paulo Branco e Gilmar Mendes¹¹ reportando-se à imposição do “desenho normativo do Tribunal de Contas da União às Cortes congêneres estaduais”, conforme estabelecido no artigo 75 dessa Carta Magna.

Assim é que, no que concerne ao Distrito Federal, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa; e o legislador distrital, em estrita simetria com a Constituição Federal, estabeleceu na Lei Orgânica do Distrito Federal que:

“Art. 77. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”¹²

Ainda espelhando-se na Constituição Federal, sobre o controle externo a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece em seu artigo 78 que “O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal”.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 818-819.

¹² DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70442>>. Acessado em: 24 mar. 2015.

Contudo, tais regras não devem ser compreendidas como absolutas. É que, conforme ensina Paulo Bonavides¹³, matérias como a forma de governo, algumas competências legislativas, além de outros temas constitucionais, possuem relativa superioridade do Estado federal sobre os Estados federados, conforme “fica patente naqueles preceitos da Constituição Federal que ordinariamente impõem limites aos ordenamentos políticos dos Estados-membros, em matéria constitucional”.

É no mesmo sentido a doutrina de Paulo Branco e Gilmar Mendes quando destacam:

“Outra limitação que deve ser observada pelo Estado-membro, ao se valer do seu poder constituinte, diz respeito à impossibilidade de regular temas que sejam objeto de competência legislativa reservada da União”¹⁴

Acontece, então, conforme se verá mais adiante em tópico específico, que também o Distrito Federal sofre as mesmas limitações impostas pela própria Constituição Federal à sua capacidade de autolegislação, de auto-organização, de autogoverno, e de autoadministração, refletidas em sua Lei Orgânica, conforme abordado por José Afonso da Silva¹⁵.

Exemplo dessa limitação é o estabelecimento, por mandamento constitucional de que “cabe à União legislar sobre” matéria de organização e manutenção dos três órgãos que integram as forças de segurança do Distrito Federal, conforme o artigo 21, inciso XIV da Carta Política de 1988. Sobre esse tema, resta mitigada a competência legislativa da Câmara Legislativa.

1.3 A Organização do Estado Federal

Para iniciar o presente título, e buscando um efeito didático, será utilizado o Estado federal com o sentido de Federação, emprestando-se o conceito de Jellinek, citado por Paulo Bonavides¹⁶, como sendo “Estado soberano, formado

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 183.

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 820.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 658.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 179.

por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”.

Paulo Bonavides¹⁷ ainda acrescenta que o Estado federal pertence à categoria de “união de direito constitucional”. Isto porque é da Constituição que advém todos os critérios da união de Estados, como uma “legislação unitária ou comum, criando indiferentemente direitos e obrigações imediatas para os cidadãos dos diversos Estados”.

Dito isto, é possível observar que o artigo inaugural da Constituição Brasileira de 1988 consolidou a organização do Estado na forma de Federação. Porém, não foi essa Constituição Cidadã que instituiu a federação como forma de Estado; foi desde 1889, com a proclamação da República que o Brasil assumiu a forma de Estado Federal.

Essa forma de organização estatal foi muito comemorada na Carta de 1988 porque, nas palavras de José Afonso da Silva¹⁸, apesar da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69 ter mantido essa forma de Estado, nesse período o federalismo foi apenas *nominal*. De fato, desde o discurso de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, proferido na sessão de abertura dos trabalhos daquele Colegiado Legislativo, ficou demonstrada a necessidade de consolidação do Estado Federal, conforme citado por Paulo Bonavides:

“Federação e democracia continuam sendo as reivindicações nacionais maiores, e nossa Assembleia não poderá deixar estas questões ao relento. [...] A Federação, golpeada pelo Estado Novo, foi praticamente destruída nos recentes anos de arbítrio. Cumpre-nos restaurá-la em toda a sua plenitude, tornando realidade um ideal que nasceu com a própria Independência”.¹⁹

Em certo sentido, a Federação Brasileira tem inspiração na Federação Americana. Ressalva-se, porém, que diferentemente daquela que se originou da união de Estados soberanos num novo Estado, a Federação Brasileira teve antecedentes na descentralização do Estado unitário.

Em sua evolução, o atual Estado federal Brasileiro passou a assumir diversas características, das quais, importam destacar: a) uma autonomia dos

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 179-181.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 101.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 5 ed. Brasília: OAB Editora, 2004. p. 823.

entes federados; b) garantia das competências desses Entes; c) capacidade de auto-organização dos Estados-membros; d) existência de constituições estaduais; dentre outros.

Sobre o assunto, José Afonso da Silva ensina que a autonomia é entendida como sendo um governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Carta Política; daí porque o pacto federativo está relacionado com o fato de o ente federado possuir capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, mas dentro dos limites previamente estabelecidos pela Constituição Federal. Acerca da auto-organização e da autolegislação, esse Constitucionalista detalha que tais capacidades estão consagradas “na cabeça do art. 25, segundo o qual os *Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*”.

Quanto a capacidade de autogoverno, José Afonso da Silva pontua que:

*"A capacidade de autogoverno encontra seu fundamento explícito nos arts. 27, 28 e 125, ao disporem sobre os princípios de organização dos poderes estaduais, respectivamente: Poder Legislativo, que se expressa por Assembleias Legislativas; Poder Executivo, exercido pelo Governador; e Poder Judiciário, que repousa no Tribunal de Justiça e outros tribunais e juízes."*²⁰

E ainda tratando da capacidade de autoadministração, esse Autor assim arremata:

*"A capacidade de autoadministração decorre das normas que distribuem competências entre União, Estados e Municípios, especialmente do art. 25, § 1º, segundo o qual são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição, que contém, como se nota, o princípio de que, na partilha federativa das competências, aos Estados cabem os poderes remanescentes, aqueles que sobram da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22, especialmente) e dos indicados aos Municípios (art. 30)."*²¹

Nesse cenário identifica-se que não existe hierarquia administrativa entre a estrutura central e os governos subnacionais. De igual modo, em geral, também não há hierarquia entre leis editadas no âmbito de cada esfera; cada ente desempenha suas competências legislativas próprias, ressalvadas aquelas

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 615.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 615-616.

matérias de competência concorrente, conferidas desde a Constituição Federal, para as quais as leis de todas as esferas devem se adequar às normas gerais emanadas pelo poder central.

Como se observa, a Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia administrativa, política e financeira dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Especificamente quanto a autonomia financeira, Del Fiorentino²² explica que foi conferido a esses entes federativos “competência para legislar e arrecadar tributos próprios e para orçar, gerir, despender e fiscalizar recursos”, e ainda pontua que, além da competência para instituir tributos, outra forma de assegurar a autonomia financeira seria as transferências intergovernamentais.

Essa autonomia financeira tem caráter instrumental e busca garantir o exercício das espécies de autonomia anteriormente descritas, atribuídas a determinado ente federado pela Carta Política. Até mesmo porque se houver dependência de recursos do poder central, e estes forem concedidos de forma discricionária, mitigada poderá ficar a autonomia política ou administrativa das esferas dependentes.

A esse respeito, diversos doutrinadores, a exemplo de Benjamin Zymler²³, observam que a origem da Federação Brasileira, partindo de um Estado Unitário para o modelo constitucional atual, conduziu a “uma excessiva centralização de poderes e atribuições à União em relação aos Estados-Membros”, e uma das consequências é que “a almejada autonomia dos entes federados, notadamente no seu aspecto financeiro, não se apresenta de forma plena”.

Mas diferentemente do que possam parecer, determinadas normas que limitam a autonomia dos Estados-Membros não fragilizam o Estado Federal, antes, o reforça, é o que defende esse autor no seguinte sentido:

“[...] Ademais, a adoção de normas nacionais para fixação de programas de controle e utilização de recursos públicos não se antagoniza com o sistema, ao contrário, busca reforçar o pacto federativo. Evita ou busca evitar que determinado ente, devido a circunstâncias conjunturais próprias, adote política fiscal irresponsável, realizando despesas sem o necessário lastro orçamentário, repassando ao ente central a responsabilidade pelos

²² DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes. *As Transferências Intragovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p.12.

²³ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2013. p.131.

ajustes devidos, o que seriam prejudicados por atos de gestão praticados por outrem.”²⁴

Assim, a compreensão de dispositivos constantes em legislações esparsas, ou mesmo na própria Carta Política de 1988, não pode se afastar dos paradigmas do Pacto Federativo, notadamente por ter sido elevado à cláusula pétrea.

1.3.1 O Federalismo Fiscal e as Transferências Intragovernamentais

Como visto, a organização federada se caracteriza pela repartição de competências entre os entes que a compõem. Nesse contexto, uma característica do estado federal que merece um olhar mais atento, no presente estudo, é a relação das transferências intergovernamentais com a autonomia financeira dos entes federados.

No Brasil, segundo o comando constitucional, a partilha das competências está assentada em um modelo que combina competências divididas de maneira horizontal, onde cada ente tem sua parcela de competências, e também de maneira vertical, na qual a União detém a primazia sobre determinadas matérias, e aos demais entes cabe apenas complementá-las ou suplementá-las.

De se observar que tal repartição de competências não incide apenas sobre a produção normativa e a execução de funções públicas, mas também sobre a geração e distribuição de receitas, ou seja, envolve o poder do ente federado de arrecadar, administrar e despender valores públicos de modo autônomo, independente das demais esferas de governo.

Tal poder está relacionado diretamente com o denominado federalismo fiscal que, segundo Moreira de Carvalho²⁵, possui fundamentos baseados em três princípios: do benefício, que se refere a “atribuição da prestação de serviços públicos entre entes federados de acordo com a amplitude ou especificidade da demanda”; da compensação fiscal, “encarregada de corrigir externalidades positivas

²⁴ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2013. p.132.

²⁵ CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos*. 2010. 244 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-02082011-121458/>>. Acesso em: 07 fev. 2015. p. 220.

ou negativas; e da distribuição centralizada, responsável pelo “direcionamento das políticas de redistribuição de rendas em mãos do poder central”.

Sobre tal federalismo fiscal, Del Fiorentino oferta a seguinte explicação:

“Argumentos de cunho mais normativo enquadram o federalismo fiscal em padrões de alocação de recursos coerentes com as responsabilidades de cada nível de governo, levando em consideração tanto o poder de tributar quanto a capacidade de gastos das esferas – poderes estes que devem ser distribuídos da forma mais equitativa entre os entes de modo a alcançar o equilíbrio federativo. Daí o papel das transferências intergovernamentais como elemento de ajustes das receitas e despesas dos diferentes níveis de governo.”²⁶

Depois de estudar sobre noções fundamentais de Federação e de transferências intergovernamentais, contribui Ezequiel Balthazar considerando os “elementos que caracterizam um verdadeiro Estado Federal, como a unidade da diversidade ou a diversidade da unidade”, pois que “o Estado Federal precisa estabelecer critérios desiguais para garantir a igualdade”. E continua Ezequiel Balthazar afirmando que:

“É na questão financeira onde podemos perceber maior incidência de ações voltadas para um federalismo assimétrico, cooperativo, na repartição de receitas tributárias. Cada ente político possui seus recursos próprios e de outras receitas que lhe são repassadas pela União aos Estados ou pelos Estados aos Municípios, por previsão constitucional ou legal, tais como fundos, as contas de participação etc.”²⁷

Extraem-se desses ensinamentos que as transferências intergovernamentais se constituem num dos fundamentos que asseguram a autonomia financeira e garante a federalização fiscal, tudo mediante a realização de transferências de recursos arrecadados, em regra, pelo governo central, para outro ente federado, principalmente pela repartição das receitas tributárias, no sentido de ajustes intergovernamentais pela participação sobre a arrecadação de impostos alheios.

Nesse contexto, as transferências intergovernamentais não se constituem num instrumento tributário, que gera um direito para o ente federado de receber parcela arrecadada pelo governo central. Trata-se, em verdade, de repasses

²⁶ DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Frôes. *As Transferências Intragovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 56.

²⁷ BALTHAZAR, Ezequiel A. Ribeiro. Fundos Constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais na federação. In: CONTI, José Maurício (org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 102-104.

voluntários ou obrigatórios de recursos financeiros entre os entes de um Estado, com vistas ao atendimento de determinado objetivo, conforme disse Emerson Cesar da Silva Gomes²⁸; ou nas palavras de Del Fiorentino:

As transferências intergovernamentais representam repasses de recursos financeiros entre os entes de um Estado, com base em determinações constitucionais, legais (são as transferências obrigatórias) ou mesmo em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente (são as transferências voluntárias). O seu objetivo pode ser genérico [...] ou específico [...].”²⁹

Assim, na dinâmica do atual federalismo fiscal, os entes federados ampliaram suas fontes de recursos; em especial o Distrito Federal que, ao aglutinar as competências tributárias de estados e de municípios, foi consideravelmente melhor beneficiado pelos critérios de descentralização aplicados. Isto porque esse Ente Federado é uma entidade singular na Federação Brasileira, o que lhe permite acumular os repasses federais concedidos tanto a estados como a municípios, além de não ser necessário compartilhá-los, como fazem todos os estados da Nação, uma vez que não pode subdividir-se em municípios, conforme comanda o *caput* e o § 1º do art. 32 da Constituição Federal.

É exemplo o favor constitucional assegurado nos incisos XIII e XIV do artigo 21 da Carta Magna ao deslocar para a União a incumbência de manter o Ministério Público além das polícias e do corpo de bombeiros do Distrito Federal, bem como de prestar assistência financeira para a execução dos serviços públicos desse Ente Federado, “por meio de fundo próprio”. Tudo isto sem reduzir outros recursos que devam ser assegurados ao Distrito Federal, como é o caso dos repasses dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) assegurados constitucionalmente.

A par dessas constatações, a doutrina é sobeja em ofertar múltiplos objetivos para justificar a existência das transferências intergovernamentais. Um destes é ofertado por Del Fiorentino, que defende ter como principal escopo o de “permitir a própria sobrevivência do Sistema Federativo de Estado, propiciando aos entes

²⁸ GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. *Direito Público*, Brasília, v. 1, n. 27, maio/jun. 2009. Disponível em <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

²⁹ DEL FIORENTINO. Luiz Carlos Fróes. *As Transferências Intragovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 92.

subnacionais os recursos financeiros necessários para a satisfação das suas necessidades”³⁰.

No caso específico dos recursos destinados à manutenção das forças de segurança pública do Distrito Federal, dentre os objetivos e justificativas, é relevante apontar a questão da distribuição de competências materiais no Estado Federado que o permite cumprir as próprias funções; em especial devido à existência de serviços de caráter nacional a serem providos pelo governo central, como “defesa, estabilidade monetária, relações internacionais, etc”, nos termos referidos por Del Fiorentino.

Esse é um exemplo dentre muitos existentes no ordenamento Brasileiro. De um modo geral é certo que vários são os objetivos, as classificações e justificativas que a doutrina aponta como necessárias para o sistema de transferências intergovernamentais. Entre as características, Emerson Cesar da Silva Gomes, destaca como desejáveis “a flexibilidade, a preservação da independência dos governos subnacionais na fixação das prioridades, a previsibilidade e regularidade das transferências e a capacidade de não inibir a arrecadação local”³¹.

Contudo, sob o prisma do federalismo fiscal e das relações de colaboração financeira entre os estados federativos, é possível conceber um objetivo geral para as transferências intergovernamentais como sendo os esforços para garantir a autonomia financeira dos entes subnacionais, de modo que estes sejam dotados dos meios para decidir seu planejamento para os gastos públicos. Tudo isto sem olvidar do desenho constitucional assumido pela nação.

Portanto, o estudo das transferências intragovernamentais pode ser oportuno para interpretar as normas legais e constitucionais e seu relacionamento com a autonomia financeira dos entes descentralizados, bem assim, auxiliar na solução de possíveis conflitos entre os entes federativos em tema de distribuição de recursos financeiros.

³⁰ DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Frôes. *As Transferências Intragovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 114.

³¹ GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. *Direito Público*, Brasília, v. 1, n. 27, maio/jun. 2009. Disponível em <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2015. p. 90.

1.3.2 Limitações impostas ao Distrito Federal pelo inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal

Um dos entes federados consagrados pela Constituição Federal é o Distrito Federal, cuja natureza se distingue dos demais Estados membros. Sobre a natureza do Distrito Federal, José Afonso da Silva considera que não se enquadra como Estado nem Município, concebendo-o como “uma *unidade federada* com autonomia parcialmente tutelada”; e acrescenta esse Constitucionalista:

“Em certo aspecto, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, § 1º, e 147). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia). É nele que se situa a Capital Federal (Brasília). Tem, pois como *função* primeira servir de sede ao governo federal. Agora, goza de autonomia político-constitucional, logo não pode mais ser considerado simples autarquia territorial, como o entendíamos no regime constitucional anterior.”³²

Sobre a natureza do Distrito Federal, Gilmar Mendes e Paulo Branco assim pontuam:

“O Distrito Federal não se confunde quer com um Estado-membro, quer com um Município, acolhendo características de cada qual. Rege-se, por exemplo, por uma lei orgânica, e não tem poder de organização do Ministério Público e do Poder Judiciário que atua no seu território, da mesma forma que os Municípios; mas é colocado ao lado dos Estados-membros quanto a várias competências tipicamente estaduais, inclusive no que tange a competências legislativas concorrentes com a União.”³³

O artigo 32 da Constituição Federal reconhece a regência do Distrito Federal por meio de uma Lei Orgânica, com as mesmas competências legislativas que foram reservadas aos Estados e aos Municípios, mas aquele não se confunde com nenhum destes. Trata-se de “entidade heteróclita, porque não é nem Município, nem Estado, mas é entidade singular na estrutura constitucional da federação brasileira”, conforme abordado pelo Ministro Cezar Peluso³⁴.

³² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 654.

³³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 823-824.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3756-1/DF*. Plenário. Requerente: Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Requeridos: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 21 de junho de 2007.

José Afonso da Silva adverte que a capacidade de autolegislação, assim como de auto-organização, autogoverno, e autoadministração “sofrem profundas limitações em questões fundamentais”³⁵. Isto porque tais capacidades não abrangem a organização e a manutenção de instituições como o Ministério Público as polícias civil e militar ou o corpo de bombeiros, uma vez que tais atribuições foram confiadas à União (art. 21, XIII e XIV da Constituição Federal).

Completa esse José Afonso da Silva esclarecendo que sequer o Governo do Distrito Federal goza de autodeterminação político-administrativa para emprego das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar, “porque só poderá fazê-lo nos limites e na forma que dispuser a lei federal (art. 32, § 4º).”

Entre outros doutrinadores que examinaram a competência consignada no inciso XIV do artigo 21 da Carta Política, Gilmar Mendes e Paulo Branco, postulam que o constituinte criou o Distrito Federal “para abrigar a sede da União”, e acrescentam:

“O desenho normativo constitucional do Distrito federal oferece algumas limitações. A par de não organizar nem manter o Judiciário e o Ministério Público, tampouco o faz com relação à Defensoria Pública, às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros – todos organizados e mantidos pela União, a quem cabe legislar sobre a matéria. Não dispõe de autonomia para a utilização das polícias civil e militar, sujeitando-se aos limites e à forma estatuídos em lei federal. A propósito a Súmula 647 do STF: ‘Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do Distrito Federal’.”³⁶

Fernanda Dias Menezes de Almeida oferece um enfoque diferente; para ela o objetivo de atribuir à União a competência de organizar e manter os órgãos de segurança pública do Distrito Federal deu-se com o fito de compensar o Ente Distrito Federal pela “sobrecarga para os serviços públicos distritais, acarretada pela demanda dos órgãos do Governo Federal, sediados em Brasília”; e então assim conclui:

“Já a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios (art. 144, § 6º), justificando-se assim, no caso do

Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491156>>. Acesso em: 22 mar.2015.

³⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 658.

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 823.

Distrito Federal, que se beneficiem da assistência financeira que a União lhe deverá prestar como compensação pelo acréscimo de trabalho referido.”³⁷

Para Del Fiorentino, a parcial compatibilização constitucional da autonomia do Distrito Federal com a União decorre da “interconexão entre os entes políticos, materializado pela localização do núcleo de suas estruturas administrativas no mesmo espaço geográfico”, e sendo assim, seria adequada a existência de uma relação distinta dos demais entes, dado haver “como que um tipo de ‘condomínio’”. E com um ponto de vista econômico, referindo-se à manutenção das polícias e do corpo de bombeiros referida no inciso XIV do artigo 21 da Carta Magna, Del Fiorentino assim arremata:

“Com isso, pretendeu-se, de um lado, assegurar a existência de uma força de segurança compatível com a estrutura da Capital da República e, de outro, preservar a autonomia administrativa do Distrito Federal sem sacrificar as suas finanças. Dessa maneira, evita-se que o funcionamento de setor prioritário para a defesa das instituições democráticas seja comprometido por eventual insuficiência de caixa do Distrito Federal, e que a União seja obrigada a custear despesas extraordinárias autorizadas pelo Distrito Federal.”³⁸

Explicando de forma mais ampla acerca das competências consagradas à União pelo artigo 21 da Constituição, Gilmar Mendes e Paulo Branco³⁹, esclarecem que tal artigo 21, abrange temas “que envolvem o exercício de poderes de soberano, ou que, por motivo de segurança ou de eficiência, devem ser objeto de atenção do governo central”; verdadeiro corolário do “princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal” denominado de “*predominância do interesse*”, defendido tanto por José Afonso da Silva⁴⁰ como por aqueles autores. Até porque, “mesmo não havendo hierarquia entre os entes que

³⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 21, XIV. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luis (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 732-733.

³⁸ DEL FIORENTINO. Luiz Carlos Fróes. *As Transferências Intragovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 62-64.

³⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 823.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 482.

compõem a Federação, pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados).⁴¹

O conceito da predominância de interesses tratado por Gilmar Mendes, Paulo Branco e José Afonso da Silva, também se relaciona com a oportuna lição de Paulo Bonavides⁴². Este autor alerta para o necessário equilíbrio das normas constitucionais sob o risco de se ver perecer “o *espírito* que sustenta a funcionalidade e juridicalidade dos valores, regras e princípios da Lei Suprema” conduzindo ao que Bonavides denominou de “*inconstitucionalidade*” e “*ingovernabilidade*”.

Sobre a primeira, a *inconstitucionalidade*, Bonavides esclarece que “não é senão a *inconstitucionalidade* fática da própria Constituição nos desmaios fatais de sua eficácia perante o meio e a realidade”. E então completa:

"Só a realidade pode fazer *inconstitucional* a Constituição! Formalmente, não é possível haver preceitos constitucionais *inconstitucionais*. Uma Constituição fora de seu tempo pode, todavia, fazer qualquer país rolar ao mesmo tempo nestes dois abismos: o da *ingovernabilidade* e o da *inconstitucionalidade*; em outras palavras, ficar sem Governo e sem Constituição."⁴³

Quanto a *ingovernabilidade*, explica Bonavides que

"A *ingovernabilidade*, sendo o perecimento da ação executiva, representa a agonia final dos meios de exercício do poder, o desenlace de uma doença da legalidade, que torna o Executivo, de fato, demissionário de responsabilidades na administração da crise e ao mesmo passo incapaz de evitar a consumação do caos e prevenir a desordem institucional."⁴⁴

Emerge dessas observações a compreensão daquilo que, em outra obra, Paulo Bonavides⁴⁵ aborda, quando anuncia haver relativa supremacia jurídica do Estado federal sobre os Estados federados, já abordado anteriormente, e sobre a existência de um lado unitário da organização federal; isto porque existiriam órgãos federais com capacidade de agir sobre todo o conjunto “estatal, e no território, que,

⁴¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 823.

⁴² BONAVIDES, Paulo, *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 398-400.

⁴³ BONAVIDES, Paulo, *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 398-400.

⁴⁴ BONAVIDES, Paulo, *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 398-400.

⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 183-185.

tomado de conjunto só conhece, em matéria de competência federal, um único poder: o da Federação que sobre o mesmo incide soberanamente”.

Precisamente sobre a superioridade do Estado federal sobre os Estados, Bonavides resume que tal supremacia se manifesta não apenas pelo acatamento, Estados membros, de certos princípios básicos da organização federal, mas também pela “adoção de um sistema de competência pela Constituição Federal, que as reparte no seio da ordem federativa”.

Daí porque, apesar de restar ao constituinte derivado a possibilidade de fazer os ajustes que a própria evolução social exigiu ao longo do tempo, quando observadas as limitações da própria Carta Política, não se mostra oportuno ou conveniente retirar-se daquele inciso XIV do artigo 21 a competência para a União organizar e manter as polícias civil e militar e o corpo de bombeiro militar do Distrito Federal, como ocorrera em outras oportunidades com a Polícia Federal e as Polícias Rodoviárias e Ferroviárias federais pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ou a Defensoria Pública do Distrito Federal, pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012.

2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Um dever precípua da Administração é operar em harmonia com as normas e princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Daí porque no exercício das ações governamentais, a Administração Pública encontra-se sujeita a constante vigilância, fiscalização, orientação e correção dos atos que os seus agentes praticam no exercício de suas funções.

Feita essa breve introdução, importa agora tratar do controle exercido na Administração Pública. Porém mais do que limitar um estudo sobre a expressão “controle”, para o presente estudo se faz necessária a compreensão da função de controle e, de modo específico, a forma de controle exercida pelos Tribunais de Contas.

2.1 A função de controle na Administração Pública

Sobre a função de controle, especificamente quanto ao aspecto de seu objeto, tem-se que o controle é uma garantia do povo “saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País”, característica típica de um regime republicano, nos termos do ensinamento de Gilmar Mendes e Paulo Branco⁴⁶.

Tal controle da Administração Pública consiste em averiguar, no tempo oportuno, a adequação da gestão com os programas estabelecidos, nos termos dos princípios aceitos. Nesse sentido, ao analisar o tema, Inácio Magalhães Filho⁴⁷ reconhece que o controle tem “por objetivo assinalar os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição”; daí porque ele deve conciliar “planejamento, organização, comando e coordenação”, necessitando ser “realizado em tempo adequado”.

Jacoby Fernandes⁴⁸ acompanha esse entendimento ao ensinar que essa é a noção de controle que deve ser mais sentida, ou o paradigma mais atual para a sua ação: “influenciar o processo decisório, aprimorando-o, em prol da sociedade”. Isto

⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 874.

⁴⁷ MAGALHÃES FILHO, Inácio. O Controle social e as denúncias nos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 36, p. 9-18. jan/dez. 2010. Disponível em <<http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500850.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

⁴⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 33.

porque o controle busca assegurar a eficácia dos atos e a correção dos erros da Administração Pública, valendo-se de várias formas e mecanismos; posicionamento este também corroborado por Di Pietro, de quem se extrai o seguinte pensamento:

“O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

Ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos.”⁴⁹

E apesar da doutrina não ser uniforme quando trata dos tipos de controles na Administração Pública, há pontos de convergência que possibilitarão a sistematização do assunto neste trabalho. Alguns autores como Di Pietro, por exemplo, distinguem o controle como administrativo, legislativo ou judicial, decorrente dos mecanismos inerentes à teoria da separação dos poderes, na medida em que pretende garantir a coerência da atividade administrativa como um fator essencial ao bom funcionamento interno da Administração.

De sua parte, Guerra contribui formulando um conceito mais abrangente, para o controle externo, como sendo

“...aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a administração pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, publicidade, motivação e impessoalidade, dentre outros.”⁵⁰

Assim, uma regra muito empregada pelos doutrinadores, é aquela que considera o controle estatal repartindo-o em duas espécies, em razão das suas características fundamentais: o controle interno e o controle externo, a depender do órgão controlador. O controle interno é exercido por cada órgão sobre sua própria administração, e tem o objetivo de garantir que o direito seja adequadamente observado e as necessidades coletivas e os interesses individuais satisfeitos. Por sua vez o controle externo é uma função realizada por órgão que não pertence à estrutura da administração responsável pelo ato controlado.

⁴⁹ DI PIETRO, M. S. Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.809.

⁵⁰ GUERRA, E. Martins. *Os Controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.31.

Apesar da importância do controle não-estatal e do controle estatal interno, para o presente estudo importa conhecer um pouco mais sobre o controle estatal externo, defendido por Benjamin Zymler⁵¹ como sendo aquele “exercido por órgãos alheios ao Poder Executivo. O controle externo pode ser exercido pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo”.

De onde pode se concluir que o controle estatal, exercido na forma de controle externo, está inserido dentro do sistema de freios e contrapesos que, junto com outros sistemas já abordados, fundamentam o sistema republicano.

Explicando de forma diferente, mas em sintonia com Zymler, Jair Lima Santos⁵² explica que "o controle estatal externo subdivide-se em controle jurisdicional, controle parlamentar e controle exercido pelas Cortes de Contas". Completa esse autor esclarecendo que o controle jurisdicional se refere àquele exercido pelo Poder Judiciário, com fundamento no artigo 5º da Carta Magna; já o controle parlamentar é efetivado pelo Poder Legislativo diretamente por este, ou indiretamente, como auxílio do Tribunal de Contas.

Jair Lima Santos ainda acompanha tese de Frederico Pardini para completar defendendo que, aos Tribunais de Contas, remanesce parte do controle externo que não se enquadra dentro daquela espécie efetivada indiretamente pelo Poder Legislativo, mas é exercido de modo exclusivo, nestes termos:

"Com efeito, embora os artigos 70 e 71 da Constituição Federal confiem ao Legislativo a titularidade do controle externo, destacando que o exercício de tal função se realizaria com o auxílio da Corte de Contas, o dispositivo retrocitado (art. 71) elenca competências que são atribuídas exclusivamente ao Tribunal de Contas da União, de modo que diversos atos da Administração Pública submetem-se, diretamente, ao controle dessa Corte." ⁵³

Assim, por ser a principal base de análise a que se propõe o presente estudo, e ainda em face do realce dado a esses Tribunais pela Carta Política, será realizada abordagem específica sobre o controle que é exercido pelo Tribunal de Corte da União e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

⁵¹ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2013. p.166.

⁵² SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 33. n. 94, p. 15, out/dez. 2002.

⁵³ SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 33. n. 94, p. 15, out/dez. 2002.

2.2 O controle externo sobre a Administração Direta

Em um sentido mais restrito o Controle Externo, espécie do gênero “controle administrativo”, pode ser entendido como aquele exercido pelo poder legislativo, diretamente ou por intermédio de órgãos especializados, os Tribunais de Contas, sobre as administrações direta e indireta dos demais poderes.

O controle externo está previsto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, no artigo 59 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e artigos 81 e 82 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Ao se considerar as disposições contidas no inciso X do artigo 49, combinadas com o artigo 70, ambos da Constituição Federal, e ainda com as definições de controle externo acima, conclui-se que tal controle é função precípua do Poder Legislativo. Mas, à luz da cabeça do artigo 71 da mesma Carta Política, tal controle deverá ocorrer com o auxílio do Tribunal de Contas. Não é outro o entendimento de Bastos:

“o controle externo é função do Poder Legislativo. Vem contemplada no art. 49, X da Constituição, que diz competir exclusivamente a ele o fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta. Cabe, também, ao mesmo Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Isto nos termos do inc. IX do mesmo artigo. Esta função, todavia, é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos do art. 71 da Constituição.”⁵⁴

A esse respeito, importa observar que o artigo 49, IX, da Constituição Federal confere ao Poder Legislativo a competência para julgar as contas e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Esses planos e os programas nacionais regionais e setoriais são explicitados no Plano Plurianual, detalhados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e executados mediante os Orçamentos Anuais (art. 165, § 4º, CF). Em outras palavras, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo aponta para uma avaliação integrada da execução das leis

⁵⁴ BASTOS, C. Ribeiro. *Curso de direito financeiro e tributário*. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. p. 149.

orçamentárias bem como do planejamento estatal que complementa o ordenamento jurídico brasileiro.

Já o artigo 70 da Constituição da República de 1988 expressamente dispõe que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será exercida sobre as entidades da administração direta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”.

Essas entidades compõem o Estado; suas funções administrativas são prescritas em lei, e são exercidas pelos órgãos e agentes formadores do Poder Executivo, poder administrativo por excelência. Lembrando, contudo, que o controle externo não está limitado apenas ao Poder Executivo, mas também é exercido nas unidades administrativas dos Poderes Judiciário e Legislativo (inciso IV, artigo 71 da Constituição Federal), conforme abordado anteriormente e sustentado por Guerra:

“o controle externo exercido pelo tribunal de contas deverá recair sobre todos os órgãos integrantes da administração direta, ou seja, os que atuam nas atividades meio e fim do poder executivo, além daqueles que executam as atividades meio dos poderes judiciário e legislativo.”⁵⁵

Em auxílio ao controle externo exercitado pelo Congresso Nacional, conforme apontado anteriormente, o Tribunal de Contas da União tem competências constitucionais exclusivas, previstas nos incisos I ao XI do artigo 71 da Lei Magna, aplicadas no que couber, pelos demais colégios de contas do Brasil, como órgãos especializados.

2.3 A Instituição Tribunal de Contas

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter estabelecido de forma expressa e detalhada apenas a competência do Tribunal de Contas da União, nos arts. 70 e 71 e, no art. 75, o constituinte não olvidou em mandar aplicar, no que coubessem, as normas dispostas para aquele Tribunal Especializado aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁵⁵ GUERRA, E. Martins. *Os controles externos e internos da administração pública e os tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.50.

Sobre o tema, Inácio Magalhães Filho⁵⁶ observa que "foram aplicadas aos Tribunais de Contas dos demais entes da Federação as disposições atribuídas do TCU", obviamente amoldando tais órgãos por meio das respectivas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas, de modo que também estes funcionem como órgão auxiliar do Poder Legislativo.

2.3.1 As Competências e Funções dos Tribunais de Contas

Segundo os ensinamentos de Gilmar Mendes e Paulo Branco⁵⁷, o princípio da simetria designa uma obrigação do "constituente estadual de seguir fielmente às opções de organização e relacionamento entre os poderes, acolhidas pelo constituinte federal".

Mas exatamente porque a simetria vincula o constituinte estadual, surgem inúmeros debates sobre os limites da competência dos tribunais de contas; mesmo que grande parte das constituições e leis orgânicas dos entes federados contemple idênticos textos postos na Carta Magna pelo constituinte federal como competências do Tribunal de Contas da União.

Isto porque ainda são escassos os estudos sobre a competência dos tribunais de contas dos estados. Sobre o tema, Jacoby Fernandes obtempera que.

"o Poder Judiciário que poderia dar contornos mais eficazes a sua ação [dos Tribunais de Contas] normalmente profere decisões valorizando o princípio da ampla revisibilidade dos atos administrativos colocando em evidência o monopólio da função jurisdicional, num misoneísmo que não abre espaço para a melhor doutrina, nem para os benfazejos ventos da renovação do direito comparado. Também fruto do desconhecimento." ⁵⁸

E porque a "função judicante" dos Tribunais de Contas é questão controvertida, e possível adotar o termo "parajudicial", empregado por Benjamin Zylmer, para quem:

⁵⁶ MAGALHÃES FILHO, Inácio. O Controle social e as denúncias nos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 36, p. 9-18. jan/dez. 2010. Disponível em <<http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500850.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 819.

⁵⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Da função jurisdicional pelos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 25. p. 45-64. 1999. Disponível em <<http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500312.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

“As competências constitucionais do TCU dividem-se em *parajudiciais* e *fiscalizadoras*. A função parajudicial é desempenhada quando o Tribunal julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos processos de tomada e prestação de contas anual ou tomada de contas especial, bem assim quando aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares, para registro.”⁵⁹

Reportando-se aos julgamentos proferidos pelos tribunais de contas, Albuquerque, Medeiros e Silva⁶⁰, classificam a atribuição de “julgar” como sendo “Função Judicante”; mas esclarecem que essa função se refere à “competência das cortes para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, inclusive exigindo a devolução de quantias aos cofres públicos”.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁶¹, por sua vez, reconhece que a hipótese do exercício de função jurisdicional pelos tribunais de contas é questão controvertida. Ele discorda de Seabra Fagundes e Carlos Casemiro Costa – que acompanham entendimento de Pontes de Miranda – os quais sustentam que o Tribunal de Contas exerce função judicante, ao julgar contas dos administradores públicos; por conta do emprego dos termos “julgamento” (artigo 70, § 4º da Constituição de 1967) e “julgar” (artigo 71, inciso II da Constituição vigente).

Bandeira de Mello contesta tais argumentos e sustenta que a presença dessa expressão 'julgar', no texto constitucional, não seria suficiente para dele se inferir que os tribunais de contas teriam função jurisdicional, assim se posicionando:

“Deveras, se o Texto constitucional houvesse pretendido excepcionar a competência do Judiciário na matéria tê-lo-ia feito de modo claro e expreso, dando efeito de sentença às decisões do Tribunal de Contas que desejasse tivessem tal caráter. Ademais, como ao indicar as atribuições do Judiciário ou a competência de seus membros não excluiu as matérias supostamente adjudicadas à Corte de Contas, vê-se que não foi seu intento retirá-las de sua sede natural.”⁶²

⁵⁹ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2013. p.131.

⁶⁰ ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Marcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de finanças públicas*. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008. p. 398.

⁶¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63.

⁶² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas*. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 71-72.

Com suporte no próprio Seabra Fagundes, ao tempo em que acompanha Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Guimarães Meneghale e José Afonso da Silva para fundamentar a inexistência dessa suposta função jurisdicional, Celso Antônio Bandeira de Mello conclui que o tribunal de contas teria, tão somente, funções administrativas, ao argumento de que não existe impedimento para que o Judiciário revise quaisquer de seus atos de controle.

Outra questão relacionada à competência dos Tribunais de Contas trata da necessária observação, pelos constituintes estaduais, do princípio da simetria. É que também nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais e do Distrito Federal é possível identificar a repetição das competências atribuídas pelo constituinte federal ao Tribunal de Contas da União.

Falar da competência para exercer o controle se remete, numa síntese, ao direito da sociedade de tomar contas do gestor público; já que a sociedade é a destinatária da prestação de contas, e o administrador público é aquele que tem o dever de prestá-las.

Em outros termos, reportando-se à competência dos Tribunais de Contas, Jacoby Fernandes explica que

“Se é certo que qualquer pessoa, seja física ou jurídica, que receba recursos públicos fica jungida ao dever de prestar contas; se também é correto que mesmo Estados, Municípios e Distrito Federal quando recebem recursos federais, ficam sujeitos ao dever de prestar contas, não é necessariamente correto declarar-se *ipso facto* que os ordenadores de despesa dessas unidades estão submetidos ao poder fiscalizador do TCU.”⁶³

Jacoby Fernandes justifica sua assertiva com uma explicação técnica ao apresentar estudo de diversas fontes de recursos que, embora arrecadados pela União, são transferidos para os entes federados “segundo as regras jurídicas da tradição”. Esse estudo pode ser sintetizado na abordagem acerca da prestação de contas do Fundo de Participação dos Estados, dos Municípios e do FUNDEF junto aos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, conforme o caso, competindo “ao Tribunal de Contas da União a tarefa de zelar pelo efetivo repasse dos recursos”. E continua Jacoby:

⁶³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Da função jurisdicional pelos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 25. p. 45-64. 1999. Disponível em <<http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500312.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

Qual o fundamento jurídico dessa competência? É a resposta estabelecida pelo regime de caixa: quando o recurso ingressa nos cofres das demais esferas de governo, *ipso facto*, nasce a competência dos respectivos Tribunais de Contas. O modelo idealizado, com singular mestria, resolve sumariamente, com amparo na lógica e no direito, o problema de competência. Lógico, porque define por critérios objetivos e racionais a competência de cada Tribunal: o TCU fiscaliza o cumprimento do dever da União de repassar os recursos, até a entrada nos cofres do Estado; o Tribunal de Contas do Estado fiscaliza a entrada do recurso e sua utilização.”⁶⁴

O “regime de caixa” mencionado se refere a uma terminologia da Contabilidade Pública e significa que as receitas são consideradas como recebidas no momento do ingresso do numerário; já as despesas emprega o “regime de competência”, que as reconhece antes mesmo do pagamento e dependem do momento (período) em que incorreram. Esse é o corolário que se extrai do princípio do regime orçamentário aplicável ao setor público para reconhecimento de ativos e passivos, de que trata art. 35 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964⁶⁵, ao estabelecer que “pertencem ao exercício financeiro”, as “receitas nele arrecadadas” e “as despesas nele legalmente empenhadas”.

Também com igual precisão técnica, e no mesmo sentido, assim explica Regis Fernandes de Oliveira:

“Enquanto os recursos estão no Banco do Brasil prontos para a sua distribuição, a apuração de quotas, tal competência é do Tribunal de Contas da União. Repassados os recursos para os Estados e Municípios, cessa a competência do Tribunal de Contas da União, nascendo a competência das Cortes Estaduais ou Municipais de Contas. É que, em se cuidando de receitas transferidas, [...] uma vez ocorrida a operação, falece competência ao Tribunal de Contas da União, uma vez que tais recursos não mais são federais, mas passam a integrar o orçamento de Estado e Municípios.”⁶⁶

Portanto, a competência para os Tribunais de Contas de cada Ente Federado nasce quando determinado recurso ingressa nos respectivos cofres dessas esferas de governo, ou seja, os recursos transferidos passam a integrar as receitas das unidades beneficiárias. E assim, somente com a análise de cada caso em concreto,

⁶⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Da função jurisdicional pelos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 25. p. 45-64. 1999. Disponível em <<http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500312.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

⁶⁵ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

⁶⁶ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 283-284.

observando-se a natureza das transferências intragovernamentais é que será possível estabelecer a adequada competência desses órgãos de controle. Nesse sentido é a explicação de Del Fiorentino:

“No que se refere aos recursos advindos de transferências intergovernamentais, podem ocorrer conflitos entre as esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), de modo que é preciso definir a atribuição de cada um.”⁶⁷

A título de exemplo, para distinguir a competência da fiscalização, é possível observar o caso dos Fundos de Participação. Há que se considerar, conforme alerta Del Fiorentino, citando José Maurício Conti, que nesse caso, existem duas etapas: “uma delas refere-se àquela em que os recursos encontram-se tão somente na esfera federal; outra é a fase em que os recursos passam a esfera estadual ou municipal”.

Dito de outro modo, tomando-se como exemplo os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, é o Tribunal de Contas da União – TCU quem exerce o controle inicial. Entretanto, havendo as transferências, os recursos passam a integrar o patrimônio de dada unidade federada e, com isso, nasce a competência aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios para exercerem os respectivos controles.

Assim, uma adequada definição da natureza das transferências intragovernamentais torna-se essencial para se delimitar a competência fiscalizatória do Controle Externo. Isto para que se evite o conflito entre a fiscalização exercida na esfera Federal, pelo Tribunal de Contas da União, e nas esferas estaduais e municipais, pelos respectivos Tribunais de Contas locais.

2.3.2 O Tribunal de Contas da União

Como visto, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao TCU o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Mas há que se alertar, conforme assevera Jacoby Fernandes, que não se trata de mero apêndice do Poder Legislativo, porque “ainda que admissível a discussão sobre os limites da

⁶⁷ DEL FIORENTINO. Luiz Carlos Fróes. *As Transferências Intragovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 148.

revisibilidade das decisões das Cortes de Contas, não é possível sustentar que exerçam meras funções de *staff* do Poder Legislativo”⁶⁸.

Assim, é suficiente destacar as competências que são privativas do Tribunal de Contas da União, conforme enumeram os artigos 71 a 74 e 161 da Constituição, assim resumidas:

- a) apreciar as contas anuais do presidente da República;
- b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- c) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- d) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- e) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- f) fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a Municípios;
- g) prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- h) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- i) sustar, se não atendida, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- j) emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- k) apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;
- l) fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

⁶⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 139-141.

Além das atribuições previstas na Constituição, várias outras têm sido conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas. Destacam-se, dentre elas, as atribuições conferidas ao TCU pela sua Lei Orgânica, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. O Congresso Nacional edita, ainda, decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo TCU, especialmente de obras custeadas com recursos públicos federais.

2.3.3 Os Tribunais de Contas nos Estados e no Distrito Federal

Todos os Estados e o Distrito Federal contam com Tribunais de Contas. Conforme artigo 75 da Constituição da República, a estas Cortes de Contas são aplicadas as mesmas normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União. Dispõe o mencionado dispositivo que às normas ali estabelecidas “aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal”. Trata-se do princípio da simetria que, como visto em Gilmar Mendes e Paulo Branco⁶⁹, impõe a utilização do modelo federal a toda disposição da seção da Carta Magna dedicada à fiscalização financeira.

Assim, diante da previsão do texto constitucional, os tribunais de contas estaduais foram criados de forma concomitante ao modelo federal. Cada estado da Federação cria a própria corte de contas que se realiza com a promulgação da respectiva Constituição Estadual ou Leis Orgânicas municipais ou do Distrito Federal.

Pelo princípio do paralelismo, corolário da simetria entre os modelos federativos, a organização, a composição e a fiscalização dos tribunais de contas dos Estados e do Distrito Federal deverão ser idênticas ao do Tribunal de Contas da União. Ressalva-se, no entanto, a distinção que se refere ao número dos membros que integram os tribunais, conforme o parágrafo único do mesmo artigo 75 da Carta Magna.

⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 817-820.

Importa salientar, acompanhando Guerra⁷⁰, que “há lugares onde, além do tribunal de contas estadual, foi criada também uma corte específica para exercer o controle sobre os Municípios do Estado”, como, por exemplo, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. “Cada tribunal de contas é órgão autônomo, sendo único em sua jurisdição, não havendo grau de hierarquia entre as cortes de contas do País”.

2.3.4 O Tribunal de Contas do Distrito Federal

Ainda que com a transferência da Capital Federal para o planalto central no ano de 1960, e com ela o “nascimento” do Tribunal de Contas do Distrito Federal pela Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, somente em 1967 o controle externo passou a ser tratado como matéria Constitucional.

Atualmente, encontra-se em vigor a Resolução nº 38, de 30 de outubro de 1990, que dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e a Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994 (com redação atualizada pela Lei Complementar Nº 339, de 29 de Novembro de 2000), dispondo sobre a organização do TCDF à vista das diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Assim, acompanhando o princípio da simetria abordado por Inácio Magalhães Filho, Gilmar Mendes e Paulo Branco, anteriormente referidos, a legislação que rege o TCDF impõe a utilização do modelo federal, em especial com a obrigatoriedade da avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial nos órgãos e entidades da administração do Distrito Federal, conforme competências e jurisdição do TCDF contidos nos artigos 1º a 6º da Lei Complementar n. 01, de 9 de maio de 1994⁷¹.

⁷⁰ GUERRA, E. Martins. *Os controles externos e internos da administração pública e os tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.58.

⁷¹ DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº. 01, de 9 de maio de 1994*. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 14 out. 2014.

3 A MANUTENÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL PELA UNIÃO

Expendidas as considerações sobre o Estado Moderno e sobre os controles na administração pública, cabe agora estudar a forma como a União executa o mandamento contido no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, especificamente quanto à manutenção no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Como já dito, a ação do controle externo recai sobre todos os órgãos integrantes da administração; assim, convém conhecer melhor a Corporação de Bombeiros da Capital Federal e o Fundo instituído para o seu custeamento.

3.1 O Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal dentro da estrutura administrativa do Distrito Federal

Apesar de Brasília ter sido inaugurada no ano de 1960, a trajetória do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal teve seu início muito antes, desde a época do Brasil Império, com a criação do Serviço de Extinção de Incêndios nos Arsenais de Marinha e Guerra, e com a organização do Corpo Provisório de Bombeiros da Corte sob a jurisdição do Ministério da Justiça⁷², por D. Pedro II. Tendo como uma de suas atribuições a proteção da Capital Federal, essa Corporação acompanhou a transferência do Distrito Federal para o planalto central.

Como matéria constitucional, os corpos de bombeiros tiveram sua primeira lembrança, em um único dispositivo, na Constituição Federal de 1967 no título reservado para a “Organização Nacional” (Título I). E ainda que sua redação tenha sido alterada posteriormente por meio do Ato Complementar nº 40, de 1968, o texto original do parágrafo 4º, assim estabelecia:

“Art. 13 – Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

[...]

§ 4º – As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito

⁷² DISTRITO FEDERAL. Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. *Nossa História*. Disponível em: <<http://www.cbm.df.gov.br>>. Acesso em: 20 jan 2015.

Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reservas do Exército.”⁷³

Já a atual Constituição Federal de 1988, reservou em cinco artigos (arts. 21, 22, 32, 42 e 144), matéria aos corpos de bombeiros. Os comandos dos artigos 22, 42 e 144 se referem, indistintamente, a todos os corpos de bombeiros, e tratam da competência da União para legislar sobre "normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares" (Art. 22, XXI); sobre a classificação dos membros dos corpos de bombeiros como militares dos Estados e do Distrito Federal (Art. 42); e ainda sobre a integração dos corpos de bombeiros como um dos órgãos que exercem a segurança pública, responsáveis pela execução de atividades de defesa civil e considerados força auxiliar e reserva do Exército, sendo subordinados aos governadores dos Estados e do Distrito Federal (Art. 144, inciso V e §§ 5º e 6º).

Já os dispositivos contidos nos artigos 21, XIV e 32, § 4º destinam-se particularmente ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, assim estabelecendo:

“Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

Art. 32. [...]

[...]

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.”⁷⁴

Do ordenamento jurídico que rege a Corporação Distrital, destaca-se ainda a Lei Federal nº 7.479, de 02 de junho de 1986, que aprovou o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros [Militar] do Distrito Federal; a Lei Federal nº 8.255 de 20 de novembro de 1991, que dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; a Lei Federal nº 10.486,

⁷³ BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.html>. Acesso em: 20 jan. 2015.

⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/>. Acesso em: 20 jan. 2015.

de 04 de julho de 2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal; e ainda a Lei Federal nº 12.086, de 06 de novembro de 2009, que trata da fixação de efetivo e da carreira dos militares do Distrito Federal.

Além das regras constitucionais, para o presente trabalho merece destaque o artigo 3º da Lei Federal nº 8.255/91⁷⁵, o qual acompanhando o § 6º do artigo 144 da Constituição Federal, anteriormente transcrito estabelece que o “Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, força auxiliar e reserva do Exército, subordina-se ao Governador do Distrito Federal e integra o sistema de segurança pública do Distrito Federal”.

Sobre a integração da Corporação ao Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal, a Lei Distrital nº 2.997, de 03 de julho de 2002, estabeleceu que o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal é composto, dentre outros, pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Quanto à subordinação dessa Corporação ao Governador do Distrito Federal, corolário do princípio da hierarquia que remete à organização administrativa, observa-se que a estrutura e atribuições do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, definidas na ampla legislação de natureza constitucional e infraconstitucional – anteriormente descrita – correspondem à histórica necessidade do Estado de distribuir racionalmente as inúmeras atribuições que lhe incumbem nos dias de hoje, e que justificam a existência de órgãos públicos.

É nesse rumo que aponta a doutrina de Di Pietro⁷⁶ para quem o órgão público é “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram e cujo objetivo é expressar a vontade do Estado”, ou ainda nos termos do artigo 1º, § 2º, inciso I da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1.999, “órgão é a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”⁷⁷.

Assim, se é certo que por mandamento constitucional e infraconstitucional, o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal subordina-se ao Governador do Distrito Federal – titular do Poder Executivo Distrital – não menos exato é esta

⁷⁵ BRASIL. *Lei nº 8.255, de 20 de novembro de 1991*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8255.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.

⁷⁶ DI PIETRO, M. S. Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 590.

⁷⁷ BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9784.html>. Acesso em: 20 jan. 2015.

Corporação integrar a estrutura por esse Agente Político administrada, ou seja, a estrutura da Administração Direta do Governo do Distrito Federal.

Daí porque, na composição da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015⁷⁸, o Governador do Distrito Federal definiu o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal como órgão especializado da administração direta, vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública (Art. 5º, V; e art. 26, § 3º).

3.2 Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF

O Fundo Constitucional do Distrito Federal tem sua instituição prevista no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de janeiro de 1998, cujo texto dispõe que compete à União organizar e manter os órgãos da segurança pública do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos desse Ente, “por meio de fundo próprio”.

Em decorrência dos trabalhos levados à efeito pela Comissão de Estudo instituída por meio do Decreto nº 3.169, de 14 de setembro de 1999⁷⁹, o Ministro de Estado da Fazenda em conjunto com o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, elaboraram Exposição de Motivos Interministerial, submetendo ao Chefe do Poder Executivo Federal o Projeto de Lei para instituir o Fundo constitucional do Distrito Federal, com destaque para a seguinte fundamentação:

“A Constituição Federal prevê no Art. 21, XIV, que compete à União ‘organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio’.

Para dar cumprimento ao mandamento constitucional temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de lei instituindo o Fundo Constitucional do Distrito Federal –

⁷⁸ BRASIL. Distrito Federal. *Decreto nº 36.236, de 01 de janeiro de 2015*. DODF Edição Extra nº 01 de 01 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/default.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

⁷⁹ BRASIL. *Decreto nº 3.169, de 14 de setembro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3169.html>. Acesso em: 20 jan. 2015.

FCDF, elaborado a partir de reuniões entre representantes dos Governos Federal e do Distrito Federal”.⁸⁰

Tal projeto de lei foi encaminhado pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional, onde assumiu como proposição o número PL-7015/2002, tendo a sua ementa assim explicada:

“Explicação da Ementa: Criando o FCDF com a finalidade de prover recursos à organização e manutenção da segurança pública do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos, prioritariamente em saúde e educação”.⁸¹

E na dinâmica do processo legislativo desse PL-7015/2002, a Câmara dos Deputados entendeu como conveniente e oportuna a elaboração de um Substitutivo, procurando fundir e ajustar todas emendas e propostas, nos termos das justificativas esposadas no parecer do Relator da Comissão Trabalho, de Administração e Serviço Público, daquela Casa Legislativa Federal.

Aprovado nas duas Casas Legislativas, Câmara e Senado Federal, o FCDF foi transformado em Lei Federal – Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002 – que, sofrendo vetos parciais pelo Presidente da República, restou assim sancionada:

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 1º As dotações do FCDF para a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas.

§ 2º (VETADO)

§ 3º As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes.

Art. 2º A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da Receita Corrente Líquida – RCL da União.

§ 1º Para efeito do cálculo da variação de que trata o **caput** deste artigo, será considerada a razão entre a RCL realizada:

⁸⁰ BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos Interministerial E.M.I. n.º 00120/MF/MP*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/EMI120-MFMP-2002.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

⁸¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.015/02*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

I – no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao do repasse do aporte anual de recursos; e

II – no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao referido no inciso I.

§ 2º O cálculo da RCL para efeito da correção do valor a ser aportado ao FCDF no ano de 2003 levará em conta a razão entre a receita acumulada realizada entre julho de 2001 e junho de 2002, e a receita acumulada realizada entre julho de 2000 e junho de 2001.

Art. 3º Para os efeitos do aporte de recursos ao FCDF, serão computadas as dotações referentes à manutenção da segurança pública e à assistência financeira para execução de serviços públicos, consignadas à unidade orçamentária "73.105 – Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda".

Art. 4º Os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos.

Art. 5º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º (VETADO)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".⁸²

Conforme pode ser observado, existiram algumas regras contempladas no Projeto de Lei nº 7.015/02 (Câmara dos Deputados) que não passaram incólumes pela Presidência da República, sendo objeto de veto por ausência de constitucionalidade, além de contrariar o interesse público.

Nos termos da Mensagem nº 1.223, de 27 de dezembro de 2002⁸³, o § 2º do artigo 1º contrariava o interesse público porque podia provocar a elevação do "valor a ser transferido no período" o que, segundo as razões de veto, prejudicava "o equilíbrio orçamentário da União". O artigo 7º se mostrou inconstitucional porque a exclusão de gastos do cômputo das despesas realizadas com pessoal é matéria reservada à lei complementar, já sendo tratada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

Para o presente estudo, merece destaque o veto proferido aos artigos 5º e 6º que criava e atribuía competência a um Comitê de Acompanhamento e Controle Social – CACS. Foram as razões de veto:

"Os arts. 5º e 6º do projeto, ao tratarem de colegiado cuja nomeação dos membros é efetivada pelo Governador do Distrito Federal e a sua presidência, exercida por representante da Câmara Legislativa do Distrito Federal, invadem autonomia desse ente federativo, nos termos do disposto nos arts. 18 e 32 da Constituição Federal. De

⁸² BRASIL. *Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

⁸³ BRASIL. Presidência da República. *Mensagem nº 1.223, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2002/Mv1223-02.htm>. Acessado em: 21 fev 2015.

outra parte, deu-se a esse colegiado atribuições constitucionalmente reservadas ao Tribunal de Contas da União.”⁸⁴

Fortes nestas razões, os vetos foram submetidos à apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional e, uma vez que foram mantidos, a citada Lei nº 10.633/2002 passou a vigorar com o texto acima transcrito.

3.2.1 *Natureza jurídica do Fundo Constitucional do Distrito Federal*

O Fundo Constitucional do Distrito Federal se constitui numa forma de transferência de recursos para esse Ente Federado. Porém antes de abordar as suas especificidades, necessário se faz apresentar algumas considerações sobre a natureza jurídica dos fundos.

A começar por uma definição jurídica, De Plácido e Silva⁸⁵ em seu Dicionário Jurídico, explica que a terminologia fundos, no plural, “é aplicado como haveres, recursos financeiros, de que se podem dispor de momento ou postos para determinado fim, feita abstração a outras espécies de bens”.

Ezequiel Antônio R. Bathazar⁸⁶ apresenta a conceituação de fundos adotada por José Maurício Conti como sendo “um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos”. Ou como resume Del Fiorentino⁸⁷, trata-se de “reserva de receita, para aplicação determinada em lei ou pela própria Constituição”.

José Cretella Júnior⁸⁸, a seu turno, aprofunda o tema esclarecendo que “Fundo público é o patrimônio público, sem personalidade jurídica, mas com capacidade postulacional, afetado a um fim público”. Cretella Júnior acrescenta um

⁸⁴ BRASIL. Presidência da República. *Mensagem nº 1.223, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2002/Mv1223-02.htm>. Acessado em: 21 fev 2015.

⁸⁵ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 644.

⁸⁶ BALTHAZAR, Ezequiel A. Ribeiro. Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais na federação. In: CONTI, José Maurício (org.). *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004. p. 109.

⁸⁷ DEL FIORENTINO. Luiz Carlos Fróes. *As Transferências Intragovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 142.

⁸⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 7. p. 3.178.

importante conceito, o de que o fundo “é dotado de personalidade judiciária”, e nesse sentido, pode figurar como parte numa relação jurídico-processual.

Percebe-se, assim, que o Fundo é uma reserva financeira instituída pela Constituição ou por lei para inclusão no orçamento, cuja aplicação deverá observar a forma estabelecida na norma que o instituir.

Del Fiorentino⁸⁹, acompanhando Regis Fernandes de Oliveira, explica que em Direito Financeiro há o fundo relacionado à “vinculação de receitas para aplicação em determinada finalidade”, rotulado de Fundo de Destinação com fundamento no inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal. Outro é o fundo relacionado à reserva de recursos para distribuição a pessoas jurídicas determinadas, denominado Fundo de Participação, com caráter tributário e previsto na constituição em seus artigos 157 a 162.

Respeitante a Lei complementar aludida no inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal, prevalece a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que cuida de normas gerais de direito financeiro, recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro, e em cujos artigos 71 a 74 assim definem:

“Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”⁹⁰

Por fim, é importante a definição de fundos, apresentada por Maria Helena Diniz que oferece o seguinte significado:

“massa patrimonial separada, material ou contabilisticamente, do restante do patrimônio de uma entidade e destinada a uma finalidade especial. Em regra, os fundos não são separados do complexo patrimonial de que fazem parte, mas se reduzem a uma simples

⁸⁹ DEL FIORENTINO. Luiz Carlos Frôes. *As Transferências Intragovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 142.

⁹⁰ BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Coleção de Leis do Brasil - 1964, Página 5 Vol.1. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

divisão interna, que tem um valor puramente contábil, de interesse técnico-administrativo.”⁹¹

Essa definição encontra eco no próprio artigo 1º da Lei que instituiu o FCDF – Lei nº 10.633/2002 – o qual tratou de fixar que o Fundo Constitucional do Distrito Federal é “de natureza contábil”. Logo, o Fundo Constitucional do Distrito Federal encontra-se inserido na primeira definição de Del Fiorentino, ou seja, um Fundo de Destinação, com a natureza dos fundos especiais, e características orçamentárias e financeiras estabelecidas no que prevê o Título VII da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, precisamente nos artigos acima transcritos.

3.2.2 *O Fundo Constitucional do Distrito Federal no sistema orçamentário brasileiro*

As normas gerais de Direito Financeiro, são de aplicação obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Elas disciplinam e orientam a atividade financeira do Estado com o objetivo de integrar o sistema e permitir o controle da Administração Pública.

Nesta categoria normativa destaca-se a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em cujos artigos 47 a 70 estatuem as normas gerais para processar a execução orçamentária e financeira, cujos procedimentos são formais e a ela vinculados.

Com amparo no disposto no artigo 113 da Lei nº 4.320/64, que atribui ao Poder Executivo a competência para atualizar os anexos que a integram, sempre que julgar conveniente, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal editaram a Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001⁹², estabelecendo classificação quanto à Natureza da Despesa. Esta natureza é complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação” e tem por finalidade indicar a aplicação dos recursos. Para Livânia Nóbrega⁹³, “o objetivo deste dispositivo é eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados, permitindo a aferição real da receita à disposição dos entes federativos”.

⁹¹ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva. 1998. V.2. p. 631.

⁹² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001*. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/Port_Interm_1632001_pdf>. Acesso em: 02 mar. 2015.

⁹³ NÓBREGA, L. Tavares. *Direito financeiro*. Brasília: Fórum, 2005. p. 63.

Tal entendimento está em linha de convergência com o Manual Técnico de Orçamento 2015 que, sobre a Modalidade de Aplicação, assim define:

“A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo. A modalidade de aplicação objetiva, principalmente, eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados”.⁹⁴

Como uma informação gerencial, a modalidade de aplicação se reveste de primordial importância para a contabilidade pública. Importa, portanto, destacar três modalidades de aplicação em específico: as “Transferências a Estados e ao Distrito Federal”, as “Aplicações Diretas” e a “Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”.

Quanto a essas modalidades de aplicações, o mesmo Manual Técnico de Orçamento MTO-2015 da Secretaria de Orçamento Federal, assim dispõe:

“30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta.

40 - Transferências a Municípios - Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta.

[...]

90 - Aplicações Diretas - Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social”.⁹⁵

⁹⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de Orçamento MTO*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.orçamentofederal.gov.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2015. p. 54.

⁹⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de Orçamento MTO*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.orçamentofederal.gov.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2015. p 56-58.

A partir deste entendimento sobre a informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, que tem por finalidade indicar a aplicação dos recursos, compreende-se que os recursos destinados a manter o CBMDF não comportam a modalidade “30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal”, mas ensejam a modalidade “Aplicações Diretas”; notadamente porque os recursos destinados a organizar e manter os órgãos da segurança pública do Distrito Federal não são subsídios discricionariamente concedidos pela União ao Distrito Federal, mas da realização de uma função que o texto constitucional vigente impôs à União, como “competência material exclusiva conforme ampla enumeração de assuntos no art. 21”, nos termos defendidos por José Afonso da Silva⁹⁶.

Assim sendo, a manutenção do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal é exclusiva da União não se admitindo sequer a transferência ou delegação de tal competência ao Distrito Federal. Os recursos destinados a essa manutenção não podem ser transferidos a outro ente federado sob pena de violar comandos e princípios constitucionais.

Ainda sobre a “modalidade de aplicação”, é possível identificar que desde a criação do Fundo Constitucional do Distrito Federal, anualmente os recursos desse Fundo têm sido registrados no Orçamento Geral da União na modalidade “90 – Aplicações Diretas”; por outro lado, tais recursos não integraram a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Distrito Federal.

Especificamente no exercício de 2015, foi identificada uma mudança. Os recursos destinados à assistência financeira para a realização de serviços públicos de saúde e educação do Distrito Federal foram consignados no Volume VI da Lei Orçamentária Anual da União, Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015⁹⁷, como modalidade 40 – Transferência para municípios, bem como inseridos na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal (Lei nº 5.442, de 30 de dezembro de 2014).

A Tabela 1 a seguir apresenta uma consolidação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal contemplados nas leis orçamentárias anuais da União nos exercícios de 2004 a 2015.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 494.

⁹⁷ BRASIL. *Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015*. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015>> Acesso em: 31 maio 2015.

TABELA 1 - RECURSOS DO FCDF CONTEMPLADOS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS DE 2004 a 2015.

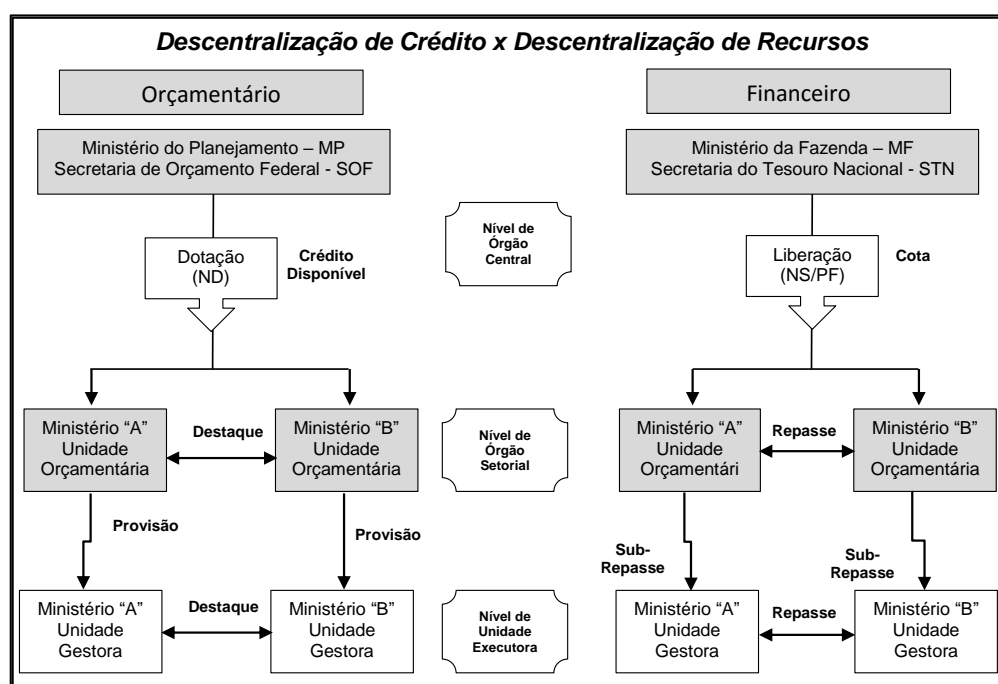
Exercício	Segurança	Saúde	Educação	Modalidade	(%)	Somatório
2004	1.920.897.693	1.834.578.207		90	99,9936%	3.755.715.900
	240.000	0		30	0,0064%	
2005	2.152.000.000	2.296.859.076		90	100,0000%	4.448.859.076
2006	2.543.946.940	2.714.168.512		90	99,9924%	5.258.515.452
	400.000	0		30	0,0076%	
2007	2.901.227.262	3.078.363.601		90	99,6364%	6.001.414.136
	2.066.656	19.756.617		91	0,3636%	
2008	3.333.404.627	1.122.626.756	2.072.403.644	90	99,8398%	6.538.912.831
	66.500	4.082.984	4.728.320	91	0,1358%	
	1.600.000	0	0	30	0,0245%	
2009	4031360398	2.105.124.742	1.678.414.273	90	99,6168%	7.844.958.082
	127.066	9.155.948	19.725.655	91	0,3698%	
	1.050.000	0	0	30	0,0134%	
2010	3.920.141.530	2.195.786.161	1.570.139.929	90	99,9987%	7.686.171.324
	103.704	0	0	91	0,0013%	
2011	4.691.893.542	2.286.477.041	1.769.788.789	90	99,9987%	8.748.271.757
	112.385	0	0	91	0,0013%	
2012	5.184.444.014	2.605.222.111	2.178.212.145	90	99,9999%	9.967.887.188
	8.918	0	0	91	0,0001%	
2013	5.333.751.781	2.868.680.640	2.492.504.049	90	100,0000%	10.694.936.470
2014	5.748.564.092	3.108.080.645	2.808.148.044	90	99,9998%	11.664.812.281
	19.500	0	0	91	0,0002%	
2015	6.405.919.712	0	0	90	51,6626%	12.399.541.239
	27.514	0	0	91	0,0002%	
	0	5.993.594.013		40	48,3372%	

Fonte: LOA 2004/2014 (Leis nºs 10.837/2004; 11.100/2005; 11.306/2006; 11.451/2007; 11.647/2008; 11.897/2008; 12.214/2010; 12.381/2011; 12.595/2012; 12.798/2013; 12.952/2014; e 13.115/2015. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=t11186>> Acesso em: 31 maio 2015.

Como pode ser extraído dessa Tabela 1, até o exercício de 2015, um montante superior a 90% (noventa por cento) de todo orçamento anual consignado para o Fundo Constitucional do Distrito Federal encontrou-se registrado na modalidade “90 – Aplicações Diretas” e, apenas pouco menos da metade (48,33%) dos recursos relativos ao ano de 2015 foram registrados numa modalidade de aplicação que permite a transferência para o Distrito Federal (40 - Transferências a Municípios).

Explicam Claudiano Albuquerque, Márcio Medeiros e Paulo Henrique Feijó⁹⁸ que “enquanto a SOF/MP consigna as ‘dotações’ orçamentárias aos órgãos, a STN/MF libera, aos mesmos, recursos financeiros sob a forma de ‘cota’”; e na dinâmica da execução da programação financeira mensal dos órgãos, o estágio seguinte é a descentralização orçamentária por meio de “destaque” ou “provisão”, e a transferência de recursos financeiros por meio de “repasse” ou “sub-repasse”. Tal dinâmica pode ser resumida na Figura 1.

FIGURA 1 - ETAPAS DA DESECENTRALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO



Fonte: ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008. p.552.

Essa Figura 1 demonstra, na prática, outro conceito que justifica a criação da modalidade de aplicação: a chamada “descentralização de crédito”. Ela é caracterizada pela efetiva entrega de autorização para que o FCDF possa realizar o empenho de suas despesas. Ou, conforme ensina Livânia Nóbrega, é tornar disponíveis as dotações orçamentárias para que as unidades orçamentárias possam realizar despesas. A esse respeito Livânia Nóbrega ainda faz a seguinte distinção:

“a) Descentralização Orçamentária, ou Descentralização de Créditos Orçamentários, consiste no repasse ou ‘entrega’ da dotação ao órgão da administração direta ou ente da administração indireta

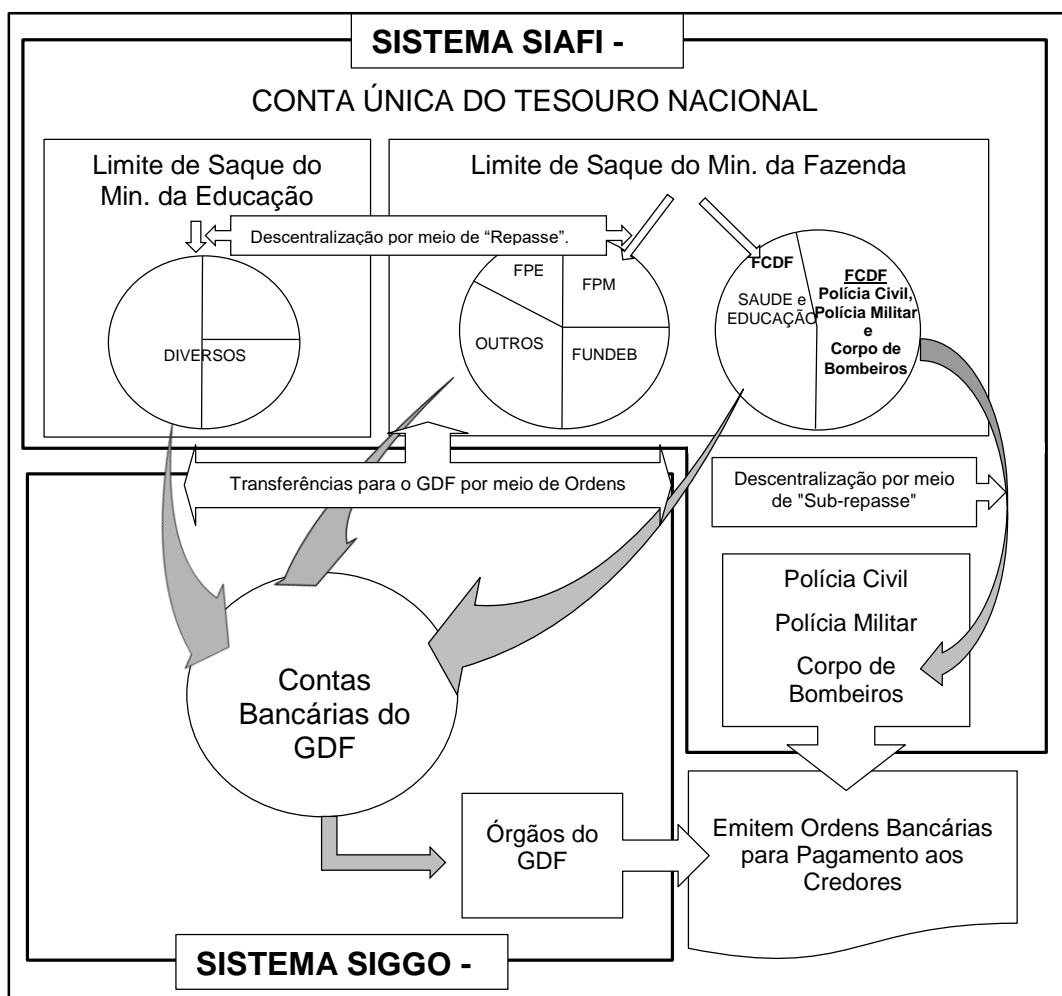
⁹⁸ ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Marcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de finanças públicas*. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008. p. 552.

dos Poderes da União, para que possa empenhar suas despesas [...].

b) Descentralização Financeira, ou descentralização de créditos financeiros, consiste na “entrega” de recursos financeiros aos órgãos da administração direta ou ente da administração indireta dos Poderes da União [...]. A descentralização financeira é efetivada através de **cotas de repasses**.”⁹⁹ (grifo da autora).

E apesar do FCDF ser uma transferência intergovernamental, na prática os recursos não integram o orçamento do Distrito Federal, continuando no Tesouro Nacional até a liberação de Ordens Bancárias para pagamento dos empenhos aos seus respectivos credores. Essa dinâmica pode ser observada no procedimento pictografado na Figura 2 a seguir, o qual compara como transitam os recursos do FCDF em relação a outros fundos como FUNDEB, FPE, FPM, oriundos do Ministério da Fazenda, ou mesmo de outras Unidades.

FIGURA 2 – DINÂMICA DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA O DISTRITO FEDERAL



Fonte: Formulada pelo Autor à partir de ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008. p.552.

⁹⁹ NÓBREGA, L. Tavares. *Direito financeiro*. Brasília: Fórum, 2005. p. 164-165.

Assim, conforme visto anteriormente, para não haver a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados, quase a totalidade dos recursos do FCDF recebeu a classificação contábil “90 - Aplicações Diretas”, ocasionando um sistema de gestão financeira, no qual os ordenadores de despesas dos órgãos beneficiados executam as despesas do FCDF diretamente no Orçamento Geral da União.

Idêntica conclusão chegou o Tribunal de Contas do Distrito Federal por ocasião da manifestação sobre as contas apresentadas pelo Governador do Distrito Federal, quando da elaboração do Relatório Analítico e da emissão do respectivo Parecer Prévio, relativa ao exercício de 2003. Sobre o FCDF, já naquela ocasião, assim consignou o Relatório:

“Portanto, os créditos do Fundo Constitucional não mais são aplicados por intermédio do orçamento do Governo local, e os recursos correspondentes deixaram de ingressar nos cofres do GDF, pois são mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional até sua transferência, como pagamento, aos credores da Administração local.”¹⁰⁰

Importante consignar que até o final do exercício de 2014, a íntegra dos recursos do FCDF se conservava na Conta Única do Tesouro Federal até o efetivo pagamento das despesas empenhadas diretamente aos respectivos credores. Contudo, conforme visto anteriormente, no exercício de 2015 já foi possível identificar uma pequena mudança de procedimento, qual seja: os recursos destinados à assistência financeira para a realização de serviços públicos de saúde e educação do Distrito Federal foram consignados na Lei Orçamentária da União (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015) como modalidade 40 – Transferência para municípios, bem como inseridos na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal (Lei nº 5.442, de 30 de dezembro de 2014)¹⁰¹.

Por tudo isto, percebe-se que os recursos à disposição do Governo do Distrito Federal se encontram dispostos em duas peças orçamentárias distintas: a parcela do Fundo Constitucional do Distrito Federal, constante do Orçamento Geral da União

¹⁰⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal: Exercício de 2003*. Conselheiro-Relator Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2015. p.140.

¹⁰¹ DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 5.442, de 30 de dezembro de 2014*. DODF nº 274 de 31 de dezembro de 2014. Suplemento-C. Disponível em <http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial>. Acessado em: 22 fev. 2015.

(LOA da União) e os demais recursos, próprios ou decorrentes de transferências intergovernamentais, registrados no orçamento distrital (LOA do Distrito Federal) – aí incluídos os recursos daquele FCDF destinados pela União para à assistir esse Ente Federado nos serviços de saúde e educação.

4 A REALIZAÇÃO SIMULTÂNEA DO CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL

Como visto anteriormente, uma adequada definição da natureza das transferências intragovernamentais é fundamental para se delimitar a competência fiscalizatória do Controle Externo. Assim, conhecida a natureza jurídica do Fundo Constitucional do Distrito Federal e a sua inserção no sistema orçamentário brasileiro, importa agora investigar o conceito jurídico dessa competência em comparação com a forma como tem sido exercido o controle externo pelos Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal sobre os recursos desse Fundo.

4.1 Ações do Tribunal de Contas do Distrito Federal

Desde a instituição do Fundo Constitucional do Distrito Federal, o Tribunal de Contas do Distrito Federal vem, repetidamente, expressando o seu inconformismo com a sistemática adotada pela União para gerenciar os recursos destinados à manutenção dos órgãos de segurança e à assistência financeira dos serviços de saúde e educação do Distrito Federal.

Dentre inúmeras manifestações, podem ser apontados todos os Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo do Distrito Federal do exercício de 2003 até 2013 tratados no Apêndice I deste trabalho, nos quais, com pequenas variações de posicionamento próprio de cada relator, é possível identificar reiteradas críticas quanto ao não repasse de recursos para o tesouro distrital, sob o entendimento de que essa é a determinação tratada no artigo 4º da Lei nº 10.633/2002. A título de exemplo, observem-se o seguinte fragmento correspondente ao Exercício de 2006:

“A ingerência da área federal sobre recursos que, até o advento da Lei nº 10.633/02, compunham o orçamento público distrital repercute na autonomia deste ente federativo e nas competências do TCDF. Isso porque o Ministério da Fazenda vem ignorando o disposto no art. 4º da referida Lei, que estabelece que os recursos do FCDF devem ser entregues ao Governo do Distrito Federal – GDF até o dia cinco de cada mês à razão de duodécimos. Por sua vez, com a ausência de repasses ao Tesouro local, os órgãos de controle interno e externo da União passaram a entender que cabia a eles a

fiscalização da aplicação destes recursos, gerando conflito de competência entre TCDF e TCU.”¹⁰²

Por conta desse entendimento, o Plenário do Tribunal de Contas do Distrito Federal foi pertinaz em apor ressalvas quando da aprovação do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal em todos aqueles anos; notadamente em face da omissão, na Lei de Orçamentos desse Ente Federado, dos correspondentes valores do Fundo Constitucional do Distrito Federal destinados para as áreas de saúde, educação e segurança, com a convicção de existir afronta à Lei nº 10.633/02 que instituiu o FCDF.

Contudo, a primeira manifestação do Tribunal de Contas do Distrito Federal acerca do conflito de competência com TCU, em relação aos recursos do FCDF, não se deu na apreciação das contas anuais do GDF. Antes, a matéria já havia sido abordada pela Quinta Inspeção de Controle Externo – 5ª ICE do TCDF que, mediante a Representação nº 1/2003, de 02 de abril de 2003, impulsionou as discussões no bojo do Processo nº 437/03-TCDF.

Depois de muito debatido no âmbito daquele Controle Externo Distrital, o Processo nº 437/03 foi analisado pelo Plenário do TCDF que proferiu a Decisão nº 5002/2005, de cujo teor, destaca-se o seguinte entendimento:

“EMENTA: Representação nº 1/03, da 5ª Inspeção de Controle Externo, acerca da operacionalização do Fundo Constitucional do Distrito Federal-FCDF e seus reflexos sobre as atividades de controle.

DECISÃO Nº 5002/2005 – O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. [...] III. firmar entendimento de que o repasse de recursos da União para as áreas de educação, saúde e segurança, imposto pelo art. 21, inciso XIV, da CF e pela Lei n.º 10.633/02, não se amoldam à hipótese prevista no art. 71, inciso VI, da CF, por estarem os órgãos dessas áreas integrados à estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, competindo a este Tribunal de Contas o exercício do controle externo sobre a aplicação desses recursos pelo governo local;

IV. alertar os órgãos contemplados com recursos do Fundo Constitucional do DF que as respectivas Contas Anuais devem abarcar a aplicação desses valores;

V. resolver pela necessidade de defesa imediata da competência constitucional desta Corte, solicitando à Presidência providências junto ao Governo do Distrito Federal para que promova junto ao Ministério da Fazenda o cumprimento do artigo 4º da Lei n.º

¹⁰² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal: Exercício de 2006*. Plenário. Conselheiro-Relator: Ronaldo Costa Couto. p. 254-256 e 352-356. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

10.633/02, alertando que o fato está interferindo na autonomia do Distrito Federal, pois impossibilita o cumprimento dos princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade, dos princípios orçamentários da Unidade e Universalidade e dos artigos 2, 3, 4, 6 e 11 da Lei n.º 4.320/64.”¹⁰³

Com a consolidação dessa interpretação, todos os órgãos de segurança, saúde e educação do Distrito Federal passaram a submeter as respectivas gestões dos recursos do FCDF ao controle externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal; ou seja, as ações do TCDF não se restringiram apenas à análise das Contas do Governo do Distrito Federal, mas do Fundo como um todo.

Em relação ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, e especificamente no que concerne aos recursos destinados à manutenção do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a atuação do TCDF abrange todas as áreas na qual se circunscrevem suas atribuições legais.

Apenas como exemplo, no Apêndice I são apresentadas as seguintes ações, adotadas somente nos meses de janeiro e fevereiro de 2015:¹⁰⁴

- Julgamento de Tomadas de Contas Especiais instauradas para apurar a existência de irregularidade no recebimento e utilização de indenização de transporte na passagem para a inatividade de militar do CBMDF;
- Análise/Julgamento da legalidade em ato de Pensão militar, nos termos da Lei nº 10.486/2002;
- Julgamento da legalidade, para fim de registro, de concessão de reforma de Bombeiro Militar;
- Análise de Procedimento Licitatório lançado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
- Regularidade nos cálculos relativos aos pagamentos de diárias a militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como determinação para ressarcimento dos saldos remanescentes;
- Julgamento de Tomadas de Contas Especiais para apurar as irregularidades e os possíveis danos causados ao erário;

¹⁰³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Decisão. Representação. Interessado: 5ª Inspeção de Controle Externo. *Decisão nº 5002/2005*. Plenário. Processo nº 437/03. Relator: Conselheiro Paulo César de Ávila e Silva. Brasília, 27 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

¹⁰⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Disponível em <<https://www.tc.df.gov.br/app/gci/implementacao/?>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

- Auditoria de Regularidade - Análise do pagamento de Ajuda de Custo;
- Julgamento de promoção de Bombeiros militares.

Todos estes atos analisados e julgados pelo TCDF, quando importaram no emprego do erário, a Corporação e Bombeiros Distrital se utilizou dos recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

4.2 Entendimento do Tribunal de Contas da União

Na Casa de Contas Federal a matéria relativa à competência para o exercício da fiscalização sobre os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal teve início numa representação formulada àquele Tribunal de Contas da União por um membro da Câmara Distrital. Debatido o tema nos autos do Processo n.º 005.818/2001-0¹⁰⁵, o Plenário do TCU exarou a Decisão n.º 1.235/2002, por meio da qual, em seu item 8.2, firmou “o entendimento de que a matéria em exame se encontra afeta à jurisdição do Tribunal de Contas da União”.

É elucidativo o voto condutor que levou à essa deliberação. O Ministro Valmir Campelo, Relator do feito, interpretando a legislação constitucional inerente à competência para apreciação das contas do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, valeu-se da doutrina de José Afonso da Silva para estabelecer a exata definição da esfera de competência para as “matérias sobre as quais se exerce o poder de governo”, da seguinte forma:

“11. Acerca do assunto, José Afonso da Silva leciona, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo (12ª edição revista, p. 470), que ‘a União ficou ainda bem aquinhoadada na partilha das competências federativas. Dispõe de competência material exclusiva conforme ampla enumeração de assuntos no art. 21, de competência legislativa privativa consoante discriminação constante do art. 22, de competência comum com Estados, Distrito Federal e Municípios arrolada no art. 23 e, ainda, de competência legislativa concorrente com os Estados sobre temas especificados no art. 24’.

12. Como se vê, de acordo com o entendimento doutrinário acima, está inserida na competência material exclusiva da União a atribuição administrativa de organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão. Representação. Interessado: Deputado Distrital Wasny de Roure. *Decisão n.º 1.235/2002*. Plenário. Processo n.º TC 005.818/2001-0. Relator:

O voto do Ministro Valmir Campelo cita ainda a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 677/DF, o Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº 1.154/DF (ambos julgados do Supremo Tribunal Federal – STF) e os Recursos Especiais nºs 97.353/DF e 106.915/DF (recursos da esfera do Superior Tribunal de Justiça – STJ) como exemplos da jurisprudência acerca da competência material exclusiva da União em relação à manutenção e organização do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Voltando à Decisão nº 1.235/2002, esta foi ratificada por meio do Processo nº 004.829/2004-3 que trata de solicitação de informação, encaminhada ao TCU pelo Presidente da Câmara dos Deputados, acerca da competência na apreciação das contas das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Acolhendo as razões do voto expostas pelo Relator, o Ministro Guilherme Palmeira, os Ministros do Tribunal de Contas da União proferiram o Acórdão nº 739/2004 – Plenário¹⁰⁷, mediante o qual foi ratificada a competência do TCU com fundamento no disposto nos artigos 21, inciso XIV, 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, além dos artigos 1º, inciso I, e 5º, inciso I, da Lei Orgânica daquele TCU (Lei nº 8.443/92).

Por tais fundamentos aquela Casa Federal de Contas reforçou que, com a instituição do Fundo Constitucional do Distrito Federal os recursos destinados à organização e à manutenção dos órgãos integram a segurança pública do Distrito Federal – Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar – estão subordinados ao controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União, cujos procedimentos seriam realizados mediante processo ordinário de contas.

4.3 Consideração do Chefe do Poder Executivo Federal

A Lei nº 10.633/2002 teve sua origem no Poder Executivo Federal que, por meio da Mensagem nº 446, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei

Ministro Valmir Campelo. Brasília, 18 de setembro de 2002. Disponível em: <<<http://www2.tcu.gov.br>>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

¹⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão. Solicitação de Informação. Interessado: Câmara dos Deputados. *Acórdão nº 739/2004*. Plenário. Processo nº TC 004.829/2004-3. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 16 de junho de 2004. Disponível em: <<<http://www2.tcu.gov.br>>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

que mais tarde, depois de receber o número de Projeto de Lei nº 108/2002 do Senado Federal, daria origem à Lei nº 10.633/2002.

Tal Lei, conforme visto anteriormente, foi objeto de controle político de constitucionalidade com veto presidencial. Em especial, para o presente estudo, é útil destacar os vetos aos seus artigos 5º e 6º que criavam o Comitê de Acompanhamento e Controle Social e lhe atribuía a incumbência de fiscalizar as transferências e as aplicações dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Nesse sentido, a Presidência da República encaminhou ao Presidente do Senado Federal a Mensagem nº 1.223, de 27 de dezembro de 2002, da qual se extrai o seguinte fragmento:

“Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 108, de 2002 (nº 7.015/02 na Câmara dos Deputados), que ‘Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender ao disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal’. Ouvidos, o Ministério da Justiça e a Advocacia-Geral da União assim se manifestaram quanto aos dispositivos a seguir vetados: [...]

Razões do veto

‘Os arts. 5º e 6º do projeto, ao tratarem de colegiado cuja nomeação dos membros é efetivada pelo Governador do Distrito Federal e a sua presidência, exercida por representante da Câmara Legislativa do Distrito Federal, invadem autonomia desse ente federativo, nos termos do disposto nos arts. 18 e 32 da Constituição Federal. De outra parte, deu-se a esse colegiado atribuições constitucionalmente reservadas ao Tribunal de Contas da União’. [...]

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.”¹⁰⁸

As razões de veto são bastante elucidativas; ao exercer o controle de constitucionalidade assegurado pelo §1º do artigo 66 da Carta Magna, o posicionamento do Chefe do Poder Executivo Federal, mostrou-se em sintonia com a doutrina anteriormente abordada. É possível perceber, não apenas uma defesa às competências atribuídas pelo constituinte ao Tribunal de Contas da União, como também verdadeira proteção ao pacto federativo.

¹⁰⁸ BRASIL. Presidência da República. *Mensagem nº 1.223, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2002/Mv1223-02.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

4.4 Jurisprudência aplicada à fiscalização dos Tribunais de Contas

Para o Supremo Tribunal Federal, não restam dúvidas de que, uma lei que diz respeito ao regime jurídico dos Policiais e Bombeiros Militares do Distrito Federal, guarda relação com temas de competência exclusiva da União, visto que nos termos do inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, é competência da União organizar e manter esses órgãos militares distritais, além da polícia civil.

Esse é o discernimento que se extrai do voto condutor proferido pelo Ministro Eros Grau nos autos da ADI 1136-7/DF, segundo o qual, tal entendimento está consolidado pelos precedentes: ADI nº 2102/MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 07/04/2000; ADI nº 2705, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 31/10/2003; ADI 2752/MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 12/02/2004, e ADI n. 2988/MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 04/03/2004.

Nos autos daquela ADI 1136-7/DF, o Ministro Relator cita ainda uma situação análoga, na qual o STF decidiu:

“CONSTITUCIONAL. DISTRITO FEDERAL. POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. C.F. , art. 21 , XIV e 22, XXI. Lei Distrital 914, de 13.9.95. I. - **Competência privativa da União para organizar e manter a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal: competência da União para legislar, com exclusividade, sobre a sua estrutura administrativa e o regime jurídico do seu pessoal.**

II. - Precedentes do STF: ADIn 1.045 (MC), Março Aurélio, Lex 191/93; ADIn 1.359, Março Aurélio; SS 846 (AgRg), Pertence; RE 198.799, Galvão ; ADIn 1.475-DF, Gallotti, ‘DJ’ de 04.5.2001; RE 241.494-DF, Gallotti, Plenário, 27.10.99.

III. - ADIn julgada procedente. [ADIn n. 1359, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 11/10/2002].”¹⁰⁹

Os precedentes apontam que a União possui competência exclusiva para legislar sobre a estrutura da Polícia Civil, da Polícia Militar, bem como do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. E porque cabe à pessoa federada central, que é a União, a manutenção dessas instituições, é também de sua exclusiva

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1136/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 16 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266667>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

competência a fixação dos vencimentos a serem pagos com as receitas que compõem o seu orçamento.

Por outro lado, no que se refere à subordinação funcional dos servidores das Corporações Militares e da Polícia Civil do Distrito Federal, tal questão ainda é controvertida, necessitando de uma pacificação. O tema já foi tratado no STF nos autos dos seguintes processos: RE 241.494-1/DF – Rel. Min. Octavio Gallotti – DJ: 14/11/2002; AGRSS 846-3 – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – DJ: 08/11/96; ADI 677-1/DF – Rel. Min. Néri da Silveira – DJ: 21/05/93.

Também para o Supremo Tribunal Federal é incontestável a natureza *sui generis* do Distrito Federal, dentre outros motivos porque, de um lado, acumula competências específicas dos Estados e dos Municípios, e de outro lado, não dispõe de competência para manter e organizar algumas de suas instituições. Tanto assim que, por unanimidade e acompanhando os termos do Relator, o Ministro Carlos Ayres Britto, aquele Tribunal julgou a improcedência da ADI 3.756-1 que buscava impugnar o inciso II do § 3º do art. 1º, bem como os incisos II e III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vejam-se a ementa do julgado:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO INCISO II DO § 3º DO ART. 1º, BEM COMO DOS INCISOS II E III DO ART. 20 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000. 1. (...) 2. O Distrito Federal é uma unidade federativa de compostura singular, dado que: a) desfruta de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF); b) algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF); c) os serviços públicos a cuja prestação está jungido são financiados, em parte, pela mesma pessoa federada central, que é a União (art. 21, XIV, parte final, CF). 3.(...) 5. Razoável é o critério de que se valeram os dispositivos legais agora questionados. Se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhado com receitas tributárias. Ademais, goza do favor constitucional de não custear seus órgãos judiciário e ministerial público, tanto quanto a sua Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar.”¹¹⁰

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3756/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, 21 de junho de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491156>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

A questão do conflito de competências entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Distrito Federal não é novidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal. O tema já foi objeto de dos precedentes, mediante os quais aquela Corte analisou a possibilidade do TCU fiscalizar órgão integrante da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, em detrimento do TCDF, tratados nos autos do MS 24.423-2/DF e MS 28584.

O primeiro refere-se ao questionamento da competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a Companhia Imobiliária de Brasília-TERRACAP, entidade da administração indireta do Distrito Federal, em suposta interferência na autonomia desse Ente Federado, bem como de sua Câmara Legislativa e de seu Tribunal de Contas.

Nesse julgado, acompanhando a tese de fundo contida no voto do Relator Ministro Gilmar Mendes, a Suprema Corte considerou que apesar da participação da União na constituição do capital da empresa TERRACAP, esta se trata de ente da administração local do Distrito Federal; e a condição de titularidade do controle societário torna inequívoca a plena autonomia política e administrativa do Distrito Federal face à União, “e disto resulta, obviamente, a impertinência para o caso do caput do art. 70 da Constituição”.

Ao final, os Ministros do STF acordaram, por unanimidade, em deferir a segurança dos autos do MS 24.423-2/DF¹¹¹ impetrado pelo Distrito Federal em face do Tribunal de Contas da União, resolvendo pela “incompetência do TCU para a fiscalização da TERRACAP, Sociedade de economia mista sob controle acionário de ente da federação distinto da União”.

O segundo precedente, mais específico ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, refere-se a Mandado de Segurança impulsionado pelo Distrito Federal, questionando a eficácia dos Acórdãos nº 2.029/2009 e nº 2.589/2009 do Tribunal de Contas da União que reconhece a própria competência para fiscalizar os recursos do FCDF.

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 24423-2/DF*. Tribunal Pleno. Impetrante: Distrito Federal. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 19 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576855>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

A questão encontra-se tratada nos autos do MS 28584 de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski o qual, por meio de decisão monocrática, proferiu julgamento negando seguimento ao Mandado de Segurança, à evidência de ser o “Tribunal de Contas da União o órgão competente para fiscalizar os recursos decorrentes do Fundo Constitucional do Distrito Federal”, porque os repasses desse fundo não se amoldam à categoria das remessas necessárias de recursos “que, embora arrecadados pela União, pertencem às respectivas unidades federativas”.

Segundo aquele Ministro Relator, o FCDF cuida de recursos pertencentes à União e se acomodam às disposições contidas no artigo 71, inciso VI, da Constituição Federal. E das suas razões de decidir, sobressai a semelhança com debate já pacificado em relação ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, nos termos da ADI 1.934/DF, utilizada como paradigma nestes termos:

“Em seu voto, aliás, o Ministro Moreira Alves definiu que ‘esse Fundo é constituído por recursos, inclusive orçamentários, da União, o que, por si só, demonstra a relevância jurídica da alegação de que o dispositivo impugnado sob exame, ao estabelecer que a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros dele quando repassados para os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios se fará diretamente aos Tribunais de Contas deles ou às Câmaras Municipais, só o sendo, também, ao Tribunal de Contas da União quando por este determinado, entra em choque com o disposto no inciso VI do artigo 71 da Constituição, ao determinar que compete a este último Tribunal de Contas ‘fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município’”.¹¹²

Há que se observar que, apesar da decisão encontrar-se fundada em precedentes jurisprudenciais do STF, a denegação da ordem foi objeto de Agravo Regimental em Mandado de Segurança, o qual ainda resta pendente de julgamento. Daí porque a decisão proferida no MS 28584 se constitui em forte indicativo do caminho que poderá ser tomado pela Suprema Corte no caso em tela.

Questão que poderá surgir, e que merece um olhar atento, é se existe a possibilidade de ocorrer uma fiscalização simultânea por ambos os Tribunais – TCU e TCDF. Sobre o tema, a doutrina de Jacoby Fernandes e de Regis Oliveira,

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. MS 28584/DF. Primeira Turma. Impetrante: Distrito Federal. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 4 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3826060>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

anteriormente estudada, já aponta para uma impossibilidade de ordem técnica, em razão do “regime de caixa”, isto porque:

“Repassados os recursos para os Estados e Municípios, cessa a competência do Tribunal de Contas da União, nascendo a competência das Cortes Estaduais ou Municipais de Contas. É que, em se cuidando de receitas transferidas, [...] uma vez ocorrida a operação, falece competência ao Tribunal de Contas da União, uma vez que tais recursos não mais são federais, mas passam a integrar o orçamento de Estado e Municípios.”¹¹³

Com um enfoque jurídico, ao analisar a constitucionalidade da Lei que criava o Fundo Nacional de Assistência Social, no bojo da ADI nº 1.934-1/DF, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que não é possível haver superposição de fiscalização entre os Tribunais de Contas Federal e Estaduais. O posicionamento da Corte Suprema foi fundamentado no voto do Ministro Moreira Alves, Relator do feito, o qual, para este estudo, merece transcrição o seguinte fragmento:

“Ademais, é relevante também o fundamento jurídico da inconstitucionalidade do sistema de prestação de contas adotado por esse dispositivo no sentido de que, quando determinado pelo Tribunal de Contas da União, a prestação de contas da aplicação desses recursos se fará a este além de se fazer ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal ou à Câmara Municipal, criando-se, assim, por Lei, competência conjunta para um destes e aquele, ao arrepio da competência que nesse terreno é estabelecida, conforme a esfera dos recursos cuja fiscalização deve ser exercida, com exclusividade, por esses órgãos fiscalizadores (arts. 70, 71 e 75 da Carta Magna), até porque não há hierarquia entre eles, mas distribuição de competências em conformidade com a referida esfera no plano federativo.”¹¹⁴

Assim, uma vez que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a competência para fiscalizar o FCDF é do Tribunal de Contas da União, não é possível, a pretexto de se promover uma descentralização do controle, atribuir-se a fiscalização de recursos que não foram repassados para o Distrito Federal, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, delegando-se a esse, funções que a própria Constituição outorgou como privativas e indelegáveis àquele.

¹¹³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 283-284.

¹¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1934-7/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 01 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347337>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

4.5 Análise de caso concreto

De um modo geral, o objeto de estudo já está suficientemente conhecido até aqui. No entanto, para que a pesquisa não leve a um distanciamento da realidade, a seguir é apresentada a análise de duas situações reais que possibilitam a aproximação dos conceitos abstratos com a própria realidade na qual serão aplicados os resultados do trabalho científico.

Contudo, não se tratam de estudos de casos, enquanto técnica de pesquisa, que possuem procedimentos distintos¹¹⁵, mas as análises que se seguem buscam uma validação das disposições que, malgrado possam aparecer fragmentariamente nos capítulos antecedentes, elas formam um sistema lógico e coerente, útil para revelar os vetores limitadores da ação dos Tribunais de Contas, ao final expostos.

4.5.1 O caso do Pregão Presencial Internacional nº 2/2013

O primeiro caso concreto refere-se a um procedimento licitatório instaurado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal consistente no Pregão Presencial Internacional nº 2/2013, que tinha por escopo o registro de preços de material para essa Corporação. Iniciada a fase externa do procedimento licitatório, o mesmo foi objeto de representação formulada tanto junto ao Tribunal de Contas da União, como também junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em face de supostas irregularidades ocorridas no certame.

As peças de representação eram exatamente iguais, em cujo teor a representante alegara que o edital seria incompatível com a participação de microempresas, que as exigências de qualificação técnica afrontavam a legislação e que as especificações do objeto eram omissas em determinados aspectos e

¹¹⁵ Para Roberto Freitas Filho e Thalita Moraes Lima, no estudo de caso “se realiza um estudo intensivo de uma decisão, um grupo de decisões ou uma questão-problema jurídica determinada, por meio da exploração da maior quantidade de variáveis nela envolvidas, numa perspectiva de múltiplas variáveis de um evento ou situação única, chamado de “caso”. O objetivo do estudo de caso é que o pesquisador adquira compreensão mais acurada sobre as circunstâncias que determinaram a ocorrência do determinado resultado, apreendendo as complexidades envolvidas na situação. Nesse caso, ao invés de utilizar uma metodologia rígida, com um protocolo fixo e determinado, o estudo de caso pressupõe uma certa autonomia na construção da narrativa e da estrutura de exposição do problema”. FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. In: Revista Universitas Jus. Brasília: UniCeub, n. 21, jul./dez. 2010, p. 2.

restritivas em outros.

No âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a peça foi conhecida e processada no bojo do Processo nº 4.750/2014 do qual resultou a Decisão nº 1807/2014 que buscou os esclarecimentos, limitando-se àqueles pontos movidos pela representação, com seguinte teor:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Representação de fls. 98/113, deixando de conceder a medida cautelar requerida; II – determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que: a) no prazo de 10 (dez) dias, apresente esclarecimentos em relação aos pontos suscitados na representação; b) abstenha-se de adjudicar o objeto do Edital do Pregão Presencial Internacional n.º 02/2013 – CBMDF, até ulterior deliberação desta Corte;”¹¹⁶

Apesar de não sobrestar o andamento da licitação, aquele TCDF impediu a Corporação de adjudicar o objeto “até ulterior deliberação”. Em atenção à essa decisão, a Corporação de Bombeiros Distrital apresentou suas contrarrazões que, depois de conhecidas e analisadas por aquela Casa de Contas, no mérito foram consideradas procedentes. Diante disto o TCDF proferiu nova Decisão (Nº 2825/2014) autorizando a continuidade do Pregão Presencial Internacional nº 02/13-CBMDF nestes termos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I (...) II – tomar conhecimento das contrarrazões apresentadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal em cumprimento ao inciso II, alínea “a”, da Decisão nº 1.807/14 para, no mérito, considerá-las procedentes; III – autorizar: a) a continuidade do Pregão Presencial Internacional nº 02/13-CBMDF para registro de preços visando à aquisição de conjuntos de proteção individual para combate a incêndio urbano pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF;”¹¹⁷.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, a representação foi recebida e processada nos autos do Processo TC 010.085/2014-9. Nesses autos, já no exame de admissibilidade da representação, o corpo instrutivo daquela Casa Federal de Contas destacou que “embora a licitação seja do GDF, ela envolve recursos públicos

¹¹⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão nº 1807/2014*. Plenário. Processo nº 4750/2014. Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto. Brasília, 24 de abril de 2014. Disponível em: < file:///C:/Users/DELL/Downloads/13984430485634%20(1).pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

¹¹⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão nº 2825/2014*. Plenário. Processo nº 4750/2014. Relator: Conselheiro José Roberto de Paiva Martins. Brasília, 17 de junho de 2014. Disponível em: < file:///C:/Users/DELL/Downloads/14036455232081%20(1).pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

federais uma vez que, conforme o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União organizar e manter o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal”.

E mesmo ciente da atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal e da existência da Decisão nº 1807/2014-TCDF, pelos próprios fundamentos, o Ministro-Substituto Relator Marcos Bemquerer Costa prolatou Despacho de cujo teor, destaca-se o seguinte excerto:

“...Por essas razões, acolho a proposta da unidade técnica e decido:
a) conhecer da representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 c/c os arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;
b) adotar medida cautelar, determinando ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal a suspensão imediata do Pregão Presencial Internacional 2/2013, nos termos do art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU, e condicionar o restabelecimento do procedimento licitatório à apreciação de mérito da representação por parte deste Tribunal;
c) autorizar a realização de oitiva do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre:
c.1) restrição à competitividade do Pregão Presencial Internacional 2/2013, ao exigir comprovação de qualidade do objeto ofertado somente por meio da certificação EN 469:2005;
c.2) utilização da forma presencial do pregão, em detrimento da eletrônica, tendo em vista que não há inviabilidade técnica para sua realização;
d) (...)”¹¹⁸

Já aqui se observa que diferentemente do TCDF, cautelarmente o TCU determinou a imediata suspensão do certame licitatório.

Mais adiante, depois de analisada a manifestação da Corporação o Tribunal de Contas da União decidiu conhecer da representação para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente; e além de autorizar a continuidade do Pregão Presencial Internacional nº 2/2013, determinou ao CBMDF que em futuros certames licitatórios “adote pregão na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade”, conforme teor do Acórdão nº 1753/2014¹¹⁹.

Evidente que se o caso estudado se refere a um procedimento licitatório

¹¹⁸ Extraído dos autos do Processo nº TC 010.085/2014-9. Tribunal de Contas da União. *Despacho Peça nº 19*. Relator Substituto: Min. Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 28 de maio de 2014.

¹¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1753/2014*. Plenário. Processo nº TC 010.085/2014. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 09 de julho de 2014. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

patrocinado pela Corporação de Bombeiros do Distrito Federal, mantida pela União (artigo 21, XIV, Constituição Federal), não sobram dúvidas de que o custeio da despesa decorrente será por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Numa análise detida dos processos conduzidos por ambos os Tribunais sobressai o fato de que a atuação do Controle Externo foi impulsionada por uma representação com idêntico teor, ofertada simultaneamente em cada Tribunal. Destaca-se, ainda, que a legislação que rege o TCDF impõe-lhe a utilização do modelo federal aplicado ao TCU, havendo de se esperar uma atuação semelhante entre eles; contudo, nota-se que, mesmo sabendo da forma “presencial” da realização do pregão, o Tribunal de Contas do Distrito Federal não fez qualquer ressalva, enquanto que o Tribunal de Contas da União, indo além do que a representação denunciava, criticou até mesmo essa forma de realização do certame licitatório.

Da mesma forma, como apontado antes, também houve divergência na atuação quando o Órgão Federal de Contas suspendeu cautelarmente o andamento da licitação, ao passo que o TCDF apenas determinou que, ao final do certame, não fosse adjudicado o objeto.

4.5.2 O caso do Pregão nº 540/2004 – SUCOM/SEF

A realidade descrita no primeiro caso, onde ocorreu uma fiscalização simultânea sobre os atos de um mesmo processo em que se ordenam despesas com emprego de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, desperta para a possibilidade de um dos Tribunais, ou mesmo ambos, decidirem por aplicar alguma penalidade a um gestor, caso se deparem com circunstância que assim o exija.

Foi o que aconteceu no segundo caso concreto também usado como paradigma de dupla fiscalização pelos Controles Externos, Federal e Distrital. Trata-se do processo relativo ao Pregão n.º 540/2004 – SUCOM/SEF, instaurado com vistas à adquirir um helicóptero para o CBMDF, com recursos do FCDF.

Assim como no caso anterior, diante de denúncia havida junto TCDF, esse órgão analisou o caso no bojo do Processo nº 3621/2004-TCDF, no qual apreciou os pontos questionados pelo denunciante, e que se referiram à indícios de que o

caráter competitivo da licitação encontrava-se ameaçado em virtude da vedação à participação de empresas estrangeiras que não funcionem no país; à exigência de apresentação do Certificado de Homologação de Tipo em conjunto com a proposta comercial; e à exigência de que a aeronave esteja certificada no Brasil para operação por instrumentos.

Na ocasião, o Presidente em exercício, *ad referendum* do Plenário, em conformidade com o Regimento Interno daquele Tribunal, e depois de sopesadas as respostas produzidas nos autos, prolatou a Decisão Liminar nº 30/2004, “permitindo, em consequência, o prosseguimento do certame de que trata o Pregão n.º 540/2004 – SUCOM/SEF”.

Para o presente estudo, importa por em destaque três fatos: o primeiro é que a denúncia foi formalizada em novembro de 2004, e a Decisão liminar nº 30/2004 foi prolatada no dia 23 de dezembro daquele ano; o segundo fato é que, já na inicial, aquela Casa tomara conhecimento dos três pontos que motivaram a denúncia, e que o certame na modalidade Pregão tinha por objeto a aquisição de um helicóptero; e por fim, o terceiro fato a destacar é a observação lançada nas razões de decidir do Presidente em exercício do TCDF, para quem não passou despercebida a origem dos recursos que garantiriam o pagamento da despesa, fundamentos lançados nestes termos:

“Por último, anoto, ainda, que as despesas para fazer frente ao objeto do pregão correrão à conta do Fundo Constitucional do Distrito Federal, o que remete para o tema do conflito positivo de jurisdição. É que tanto o Tribunal de Contas da União quanto este Tribunal consideram-se competentes para julgar as despesas decorrentes desse Fundo. No entanto, apenas registro este fato, entendendo que essa é uma matéria a ser tratada no momento oportuno.”¹²⁰

Ocorre que da mesma forma que o caso anterior (Caso do Pregão Presencial Internacional nº 2/2013), o Pregão n.º 540/2004 – SUCOM/SEF foi objeto de idêntica denúncia junto ao Tribunal de Contas da União, cuja inicial foi autuada no Processo nº TC-020.323/2004-1 em 16 de dezembro de 2004.

Junto ao TCU o denunciante apontou as mesmas supostas irregularidades denunciadas ao TCDF, ou seja, o impedimento à participação de empresas

¹²⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão Liminar nº 30/2004*. Presidência. Processo nº 3061/2004. Presidente em Exercício: Conselheiro Ávila e Silva. Brasília, 23 de dezembro de 2004. Disponível em: <file:///C:/Users/DELL/Downloads/DL30.doc%20(2).pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

estrangeiras que não funcionassem no Brasil; a exigência de apresentação, pelo licitante, do Certificado de Homologação de Tipo juntamente com a proposta comercial e o Certificado de Homologação Suplementar na ocasião da entrega da aeronave; e exigência de apresentação da certificação para operação por instrumentos.

Porém ao analisar o certame, o setor técnico do TCU foi além das ocorrências relatadas pelo denunciante e apontou outras impropriedades, consistentes em: existência de especificação excessiva do objeto; estimativa de preços elaborada em desacordo com a Lei nº 8.666/93; ausência de análise prévia do edital pela assessoria jurídica do órgão; publicação dos avisos da licitação em jornal de circulação local, publicação de aviso e de repetição do pregão não utilizando os mesmos meios da publicação original e com a descrição errada do objeto; insuficiência de elementos nos autos que comprovem a conformidade do preço de aquisição com o praticado no mercado; e previsão de antecipação de pagamento do valor contratado sem as devidas garantias que assegurassem a entrega do bem.

E porque da análise do feito o TCU rejeitou algumas das razões de justificativas apresentadas pela Corporação de Bombeiros Distrital, em fevereiro do ano de 2008, o Ministro Relator do Processo TC-020.323/2004-1 apresentou ao Plenário do TCU sua Proposta Inicial de Acórdão consignando, dentre outras determinações, a aplicação de multa a seis gestores da Corporação. Contudo, durante a sessão de julgamento do processo, após a sustentação oral de um dos gestores do CBMDF, aquele Ministro-Relator apresentou complementação de seu voto assim aduzindo:

“considero que os argumentos por ele desenvolvidos, acerca das irregularidades que ainda restavam pendentes nos autos, que ensejaram a proposta de aplicação de multa, foram suficientes para o meu convencimento no sentido do acolhimento com ressalvas das justificativas, descaracterizando, por conseguinte, a aplicação de multa aos Srs.[...]. Nessa condições, proponho novo acórdão, em anexo, que ora trago à consideração deste Colegiado”.¹²¹

Diante disto, acolhendo o complemento do voto do Relator, os Ministros do Tribunal de Contas prolataram o Acórdão nº 157/2008-TCU-Plenário que, e apesar de conter ressalvas, deixou de aplicar multa pelas impropriedades identificadas.

¹²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 157/2008*. Plenário. Processo nº TC 020.323/2004. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília, 13 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

Pois bem. Numa análise detalhada dos dois casos apresentados verifica-se que, em ambos, houve uma atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal de forma concomitante com o desenvolvimento dos processos licitatórios, antes mesmo de suas respectivas adjudicações; também em ambos os casos, depois de analisados os feitos, aquele TCDF autorizou o prosseguimento dos certames.

Acontece que, se o controle externo é um dos mecanismos do estado que busca assegurar a eficácia dos atos e a correção dos erros da Administração Pública, aprimorando-os em prol da sociedade, é ilógico esperar que a ação dos Tribunais de Contas sirva apenas para constranger o gestor com autoritarismo, transformando a própria função de controle num poder absoluto.

Assim, quando um órgão de controle externo avaliza a continuidade de um procedimento licitatório, após análise do processo, nessas circunstâncias há a presunção do atendimento aos princípios que lhe são impostos, como os da legalidade, da moralidade, da finalidade, da publicidade, da motivação, da economicidade, dentre tantos contemplados no ordenamento jurídico. Nesse caso não seria esperada que nova ação de outro órgão do controle externo, no caso o Tribunal de Contas da União, pudesse modificar tal entendimento.

E não só. Essa presunção é motivo de certeza e segurança jurídica, o que faz operar a coisa julgada administrativa tratada por Jacoby Fernandes nestes termos:

“A decisão do Tribunal de Contas que, pelo decurso dos prazos recursais ou pelo esgotamento dos recursos, torna-se irretratável, operando a preclusão da possibilidade de reexame na via administrativa, pode, portanto, ser considerada coisa julgada administrativa, em consonância com assentada doutrina.”¹²²

Apesar da doutrina não ser unânime quanto a existência da coisa julgada administrativa, ficamos com a posição dos que, como Jacoby Fernandes, Di Pietro¹²³, ou Hely Lopes Meireles¹²⁴, sustentam que tal expressão não atribui os mesmos efeitos e força das decisões judiciais, mas o que acontece ao cabo das decisões administrativas é algo semelhante à preclusão que, ocorrendo, teria operado a irretratabilidade do ato perante à Administração.

¹²² FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. p. 533.

¹²³ DI PIETRO, M. S. Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 820.

¹²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 655.

Daí porque, uma vez exaurida a via administrativa pelo TCDF, somente seria possível a revisão pelo Poder Judiciário, tendo-se em mente que, dentro do sistema de freios e contrapesos que fundamenta o sistema republicano, ao tempo em que a ação do controle restringe o poder do gestor público, é também uma ação de controle – do Poder Judiciário – que restringe o poder daquele que executa a função de controle.

Nesse largo campo, e tomando como exemplo o segundo caso analisado, é certo que a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal acabou por limitar a atuação do Tribunal de Contas da União. Além disso, mesmo que o entendimento do TCDF fosse uniforme com as conclusões a que chegou o TCU, levando à sancionar os gestores, ainda assim este último Órgão Federal Contas teria limitada a sua atuação e não poderia aplicar sanção pelos mesmos motivos, já que estaria obstruído pelo princípio do *non bis in idem*.

4.5.3 Os vetores limitadores para a ação dos Tribunais de Contas

Esses breves casos, as considerações extraídas da doutrina e os precedentes tanto do Poder Judiciário, como dos Tribunais de Contas permitem estabelecer alguns vetores que impedem a ampliação da ação dos Tribunais de Contas.

Um dos valores essenciais, corolários do moderno Estado Democrático de Direito, é a Segurança Jurídica, assegurada à partir do equilíbrio e manutenção da certeza jurídica acerca das situações já constituídas, além do respeito aos direitos adquiridos e da coisa julgada. Nesse campo, apesar de ser controversa a existência da chamada coisa julgada administrativa, não se pode negar que a expressa concordância de um órgão de controle quanto aos atos adotados no bojo de um processo, atribui a esse feito forte presunção de legalidade.

Disso sobressai o primeiro vetor limitador, como ficou evidente nos dois casos expostos. A ação de um Tribunal de Contas acaba impondo limites à atuação de outro; principalmente porque, uma vez autorizado o prosseguimento do processo pelo primeiro órgão, o TCDF, e sobrevindo uma fiscalização pelo TCU, em última análise a ação de controle deste último recairia até mesmo sobre os atos do TCDF; contra essa possibilidade, ressoa o voto do Ministro Moreira Alves, Relator da ADI

1.934-1/DF de que não há hierarquia entre os Tribunais de Contas “mas distribuição de competências em conformidade com a referida esfera no plano federativo”.

Como visto durante esta pesquisa, a fiscalização por dois Tribunais de contas seria possível apenas na hipótese da ocorrência de transferência intragovernamental. Nessa situação, a fiscalização do tribunal de contas de um ente federado estaria restrita até o momento do repasse dos recursos; ao tribunal de contas do ente beneficiário nasce o poder de controle externo à partir do ingresso dos recursos repassados no orçamento do estado até a sua utilização.

Afastada possibilidade de uma fiscalização conjunta para os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, há que se perquirir se existe a transferência intergovernamental, ou não havendo, qual o tribunal é aquele empoderado para exercer o controle externo sobre tais recursos. São os vetores que, a um só tempo limitam a ação de um órgão e expandem a ação do outro.

Vejam-se que competência constitucional contida no inciso XIII do artigo 21 da CF determina para a União “organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios”. Esse comando possui forte semelhança com o texto contido na primeira parte do inciso XIV do mesmo artigo 21 que determina: “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”.

A diferença reside no fato de que, no primeiro caso (inciso XIII), o constituinte nada mencionou sobre a forma como se daria a manutenção. Já no segundo caso (inciso XIV) não apenas a manutenção dos órgãos da segurança pública do Distrito Federal, como também a assistência financeira prestada a esse Ente Federado para a execução de serviços públicos, deverão se dar por “meio de fundo próprio”.

Dito isto, é incontroversa a competência para o exercício do controle externo sobre os recursos destinados a manter o TJDF, o Ministério Público do Distrito Federal; as contas apresentadas pelos seus ordenadores de despesas são julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Portanto, é a segunda parte do inciso XIV que torna os incisos diferentes entre si que e atrai os debates.

A norma contida nessa segunda parte do inciso XIV do artigo 21, que manda a União “prestar assistência financeira ao Distrito Federal, para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”, teve por motivação a garantia da

continuidade do aporte de recursos federais para as áreas de saúde e de educação, porquanto a área de segurança já se encontrava contemplada com uma ordem expressa para a União sustentar – “manter e organizar”.

Para comprovar a afirmativa, basta verificar a Ementa da Lei que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal, assim explicada pela Câmara dos Deputados:

“Explicação da Ementa: Criando o FCDF com a finalidade de prover recursos à organização e manutenção da segurança pública do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos, **prioritariamente em saúde e educação.**”¹²⁵ (grifo nosso)

Percebe-se que a norma constitucional consignada na primeira parte do inciso XIV do artigo 21, quando se refere às ações de “manter e organizar”, não contém forma condicional ou hipotética, mas categórica; e ao excluir qualquer condição, fica caracterizada a obrigação objetiva de algo que deve ser feito, sem a permissão, sequer, para a transferência das competências que são somente da União.

De tudo isto, fica claro que o comando do inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal bifurca-se em duas ações distintas: a) organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; e b) prestar assistência financeira ao Distrito Federal, para a execução de serviços públicos de saúde e de educação.

Tendo esse cenário como fundo, restou claro haver um inconformismo do Tribunal de Contas do Distrito Federal, principalmente em razão de seu entendimento de que o artigo 4º da Lei nº 10.633/02 não está sendo cumprido pelo Ministério da Fazenda. O referido artigo determina que “os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos”, mas segundo o ponto de vista do TCDF “a forma como o Ministério da Fazenda vem executando tais repasses não se coaduna com esta disposição legal”¹²⁶.

¹²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

¹²⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Decisão. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal* - Exercício de 2003. Relator: Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. p. 136-140. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo#Menu2003.php>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

Este posicionamento merece acurada atenção. É que a natureza da despesa do FCDF impõe dupla modalidade de aplicação: a Transferência a Estados e ao Distrito Federal e a Aplicação Direta.

Ocorre que o repasse obrigatório, corolário da transferência de natureza obrigatória, decorre da imposição constitucional para a União “prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos” (XIV, segunda parte, art. 21, CF). Essa imposição exige a modalidade de aplicação “Transferência a Estados e ao Distrito Federal” ou mesmo “Transferências a Municípios”, mas apenas para os recursos destinados à execução de serviços públicos em saúde e educação.

Já no caso da manutenção do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a modalidade de aplicação deverá ser a “90-Aplicação Direta”, visto que os recursos destinam-se a atender uma competência deferida expressamente à União, com a exclusão do próprio Distrito Federal. Não cabe à União, por mera liberalidade ou por norma infraconstitucional, transferir recursos a qualquer Ente Federado para realizar função que seja sua, competências que lhe foram atribuídas por mandamento constitucional.

Outro argumento do TCDF utilizado para justificar sua fiscalização sobre os recursos do FCDF é que os órgãos das áreas de saúde, educação e segurança integram a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, sendo de sua competência o exercício do controle externo sobre a aplicação desses recursos pelo Governo Local.

Na verdade, não existem dúvidas de que os órgãos das áreas de educação, saúde e segurança distritais integram a estrutura administrativa do GDF e, por conseguinte, também se insere o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, alvo da presente pesquisa.

A questão, no entanto, se refere a tema afeto às competências dos Tribunais segundo a matéria e segundo o território. De um lado os órgãos estaduais e municipais devem ter simetria com o Tribunal de Contas da União; de outro lado – mas não diverso – o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal estabelece competências referentes à origem do recurso, objeto da prestação de contas, característica da “competência segundo a natureza do objeto”. Deve-se, então,

perscrutar a qual pessoa pública política foi atribuída competência para assumir obrigação de natureza pecuniária; se a União, os Estados, os Municípios ou o Distrito Federal.

Neste ponto importa lembrar que a norma instituidora do FCDF, a Lei nº 10.633/2002, teve que se conformar com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000¹²⁷, pela qual, na verificação do cômputo das despesas com pessoal do Distrito Federal, retira as despesas custeadas com recursos transferidos pela União na forma do XIV do art. 21 da Constituição (conforme art. 19, § 1º, V), e inclui no cálculo do Executivo Federal (art. 20, I, alínea c).

Assim, se de um lado, a manutenção do Corpo de Bombeiros constitui-se em programa federal de caráter local, de outro lado é inconveniente e impraticável que o TCDF aprecie os relatórios sobre a execução dos planos de governo e julgue uma prestação de contas que cabe ao Congresso Nacional, visto que lhe cabe apreciar, com o auxílio do TCU, os relatórios sobre a execução dos planos de governo inseridos na Lei Orçamentária Anual da União (artigo 49, X e IX da CF).

Relembrando, a origem do FCDF é o comando do inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal o qual, ao bifurcar-se em duas ações distintas – manter e prestar assistência financeira – impõe dupla modalidade de aplicação: a Aplicação Direta e a Transferência a Estados e ao Distrito Federal (ou Transferência a municípios).

Daí, conclui-se que a primeira modalidade se constitui na Aplicação Direta dos créditos alocados no Orçamento Geral da União para cumprir obrigações de natureza pecuniária que a Constituição Federal atribuiu diretamente à União. Neste caso, independentemente do território onde se executa a despesa, a fiscalização será exercida pelo TCU, por força do comando inserto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

A segunda modalidade de aplicação – Transferência a Estados e ao Distrito Federal ou Transferência a Municípios – por ser despesas realizadas mediante transferência obrigatória de recursos da União ao Distrito Federal, diferentemente da

¹²⁷ BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp101.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

primeira, se incorpora ao patrimônio deste último sem reservas ou condições. O que atrai a competência para o exercício do controle externo pelo TCDF.

Outra inquietação que, recorrentemente, é alegada por representantes do TCDF é a de que a forma pela qual a União está gerindo os recursos do FCDF fere a autonomia do Distrito Federal, garantida pelo artigo 18 da Constituição Federal. Isto porque a autonomia adquirida com a Constituição Federal tende a conduzir ao pensamento de que a execução orçamentária e financeira, realizada por meio do SIAFI, restringe a capacidade de autogoverno e auto-administração do Distrito Federal, ferindo, assim, o princípio da federalização ou do pacto federativo.

Em uma breve análise pode-se pensar que sim, que ao se cumprir as Leis Orçamentárias, estar-se-ia caminhando para uma centralização tendente a um estado unitário. Porém, não se pode olvidar que a autonomia deve ser precedida de responsabilidade e limite; e como visto anteriormente, no caso do Distrito Federal, a capacidade de auto-organização e de autogoverno não envolve a organização e a manutenção nem mesmo do Corpo de Bombeiros, que é organizado e mantido pela União.

Logo, a execução orçamentária e financeira realizada por meio do SIAFI, não macula a autonomia do Distrito Federal, mas constitui-se no exercício da autonomia da União, dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 21 da Constituição Federal.

Aliás, são os precedentes do e. Supremo Tribunal Federal, que avalizam a objeção quanto ao argumento de que os recursos do FCDF não se harmonizam com aquela hipótese do art. 71, inciso VI, da CF, conforme oposto pelo TCDF. Ao contrário. Ainda que pendente de julgamento o Agravo Regimental em Mandado de Segurança interposto contra a decisão proferida no MS 28584, anteriormente tratado, a decisão nesse Mandado de Segurança representa a posição prevalecente daquele Guardião da Constituição Federal, qual seja: o Tribunal de Contas da União é o órgão que possui competência para fiscalizar os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal destinados à Corporação de Bombeiros do Distrito Federal.

Outro fato que não pode passar ao largo, mesmo porque se constitui num exercício de controle de constitucionalidade, foi o fato do Presidente da República, ao perceber a alteração no texto original do Projeto de Lei nº 108/2002 (PL do

Senado Federal), notadamente com a inserção dos artigos 5º e 6º que criavam um Comitê de Acompanhamento e Controle Social para o FCDF, o Chefe do Poder Executivo Federal, viu-se compelido a vetar tais artigos, porquanto os seus textos invadiam a autonomia da União, nos termos do disposto nos arts. 18 e 32 da Constituição Federal, inclusive dando-se a esse comitê “atribuições constitucionalmente reservadas ao Tribunal de Contas da União”.

Na prática, percebe-se que a União, em nenhum momento, intentou transferir a competência para o Distrito Federal, mas ao vetar os artigos 5º e 6º acima referenciado, deixou explícita a vontade de garantir tanto a sua autonomia, como a competência constitucional do Tribunal de Contas da União.

Até porque ao tratar dos fundos especiais a Lei nº 4.320, Lei 4.320, de 17 de março de 1964, normatizou em seu artigo 74 que “a lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente”.

A tentativa de instituir um Comitê de Acompanhamento e Controle Social para o FCDF incorreu exatamente na vedação expressa no artigo 74 acima transcrito. Já pelo incontinenti ato de vetar essa criação, o Presidente da República deixou de modo inequívoco, que ao FCDF não deveria se aplicar “normas peculiares de controles”, senão as já existentes na Constituição Federal e demais normas infraconstitucionais vigentes.

Tudo que foi exposto ratifica o entendimento que ao final o Tribunal de Contas da União chegou. Mas alerte-se que no Acórdão nº 739/2004-Plenário que aquela Corte de Contas da União não se reportou ao FCDF como um todo, mas tão somente aos “recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal”¹²⁸.

¹²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão. Solicitação de Informação. Interessado: Câmara dos Deputados. *Acórdão nº 739/2004*. Plenário. Processo nº TC 004.829/2004-3. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 16 de junho de 2004. Disponível em: <<<http://www2.tcu.gov.br>>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

CONCLUSÃO

O conteúdo deste trabalho teve o ensejo de contribuir para a identificação da existência de possível conflito ente o Tribunal de Contas do Distrito Federal e o Tribunal de Contas da União no que concerne ao exercício do controle externo sobre os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal empregados pela Corporação de Bombeiros da Capital Federal.

Nesse sentido, por meio da aplicação de uma pesquisa exploratória e de um estudo descritivo, buscaram-se obter a compreensão de variáveis como entendimentos de doutrinadores, as teses dos Tribunais de Contas, precedentes jurisprudenciais bem como os princípios emanados da legislação, além de estudo de dois casos reais. E, da harmonização das normas, da jurisprudência e da doutrina, examinadas em conjunto, foram deduzidos corolários que elucidaram o objeto estudado.

O conjunto de informações apresentadas neste estudo evidenciou que o desenvolvimento do estado democrático de direito passa pela capacidade de as instituições governamentais competentes desempenharem eficazmente o controle da gestão pública. Portanto, torna-se relevante a atuação do chamado controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas em todos os órgãos da Administração Pública, aí inserido o CBMDF.

Assim, ao longo deste trabalho, foram abordados alguns aspectos das competências e das funções dos Tribunais de Contas e ficou demonstrado que cabe ao ordenamento jurídico pátrio estabelecer exatamente qual órgão é competente para o exercício do controle.

Todo o panorama da problemática jurídica e as considerações expendidas permitiram a definição de duas questões fundamentais para o estabelecimento da ação fiscalizadora dos Tribunais de Contas. Tais questões se mostraram, ao mesmo tempo, limitadoras e expansoras do poder de cada Corte de Contas, ambas referindo-se à origem dos recursos do FCDF.

A primeira questão, que impõe limite ao TCDF e expande o poder de controle externo do TCU, fundou-se na tese de que os recursos do FCDF destinados à

manutenção dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal são oriundos da competência exclusiva que a Constituição Federal atribuiu à União.

A segunda questão, ao contrário, expandiu o poder do TCDF ao tempo em que afastou a competência do TCU. Trata-se da tese de que parte dos recursos do FCDF destina-se à prestação de assistência financeira, pela União, ao Distrito Federal, especificamente para atender aos serviços de saúde e educação. Neste caso, esta fração do FCDF se incorpora ao patrimônio do Distrito Federal, atraindo consigo a competência fiscalizadora do TCDF.

Percebeu-se, em todo caso, que não pode coexistir uma concorrência de competências entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Nesse prisma, dentro da delimitação estabelecida pela presente pesquisa, ou seja, circunscrita aos recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal destinados a manter o Corpo de Bombeiros Militar da Capital Federal, concluiu-se que sua fiscalização é da competência exclusiva do Tribunal de Contas da União.

Conclui-se, também, que subsiste o conflito positivo de competências na medida em que os casos estudados demonstraram que o Tribunal de Contas do Distrito Federal tem, sistematicamente, praticado atos de controle externo em processos que empregam os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal. E não apenas tal conflito se mostrou patente, como também, os casos analisados demonstraram haver divergência entre as decisões sobre uma mesma demanda nos dois órgãos de controle, fragilizando os resultados esperados para a função do controle.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Marcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de finanças públicas*. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 21, XIV. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luis (Coords). *Comentários à constituição do brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 732-733.
- BALTHAZAR, Ezequiel A. Ribeiro. Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais na federação. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 102-104.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63-72.
- BASTOS, C. Ribeiro. *Curso de direito financeiro e tributário*. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- _____. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 5 ed. Brasília: OAB Editora, 2004.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.015/02*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 02 mar. 2015.
- _____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- _____. *Decreto nº 3.169, de 14 de setembro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3169.html>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- _____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp101.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.
- _____. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9784.html>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. *Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002*. Brasília, DF, 30 dez. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. *Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015*. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015>> Acesso em: 31 maio 2015.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Coleção de Leis do Brasil - 1964, Página 5 Vol.1. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. *Lei nº 8.255, de 20 de novembro de 1991*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8255.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001*. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/Port_Interm_1632001_pdf>. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de Orçamento MTO*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

_____. Presidência da República. *Exposição de Motivos Interministerial E.M.I. n.º 00120/MF/MP*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/EMI120-MFMP-2002.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. *Mensagem nº 1.223, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2002/Mv1223-02.htm>. Acessado em: 21 fev 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1136/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 16 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266667>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1934-7/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 01 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347337>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3756/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, 21 de junho de 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491156>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3756-1/DF*. Plenário. Requerente: Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Requeridos: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, 21 de junho de 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491156>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Decisão. *Mandado de Segurança. MS 28584/DF*. Primeira Turma. Impetrante: Distrito Federal. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 4 de fevereiro de 2010. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3826060>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança. MS 24423-2/DF*.

Tribunal Pleno. Impetrante: Distrito Federal. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 19 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576855>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 157/2008*. Plenário. Processo nº TC 020.323/2004. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília, 13 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União, *Acórdão nº 1753/2014*. Plenário. Processo nº TC 010.085/2014. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 09 de julho de 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 739/2004*. Plenário. Processo nº TC 004.829/2004-3. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 16 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 1.235/2002*. Plenário. Processo nº TC 005.818/2001-0. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 18 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos*. 2010. 244 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-02082011-121458/>>. Acesso em: 07 fev. 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 7.

DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes. *As Transferências Intragovernamentais no federalismo fiscal brasileiro*. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

DI PIETRO, M. S. Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva. 1998. V.2.

DISTRITO FEDERAL. Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. *Nossa História*. Disponível em: <<http://www.cbm.df.gov.br>>. Acesso em: 20 jan 2015.

_____. *Decreto nº 36.236, de 01 de janeiro de 2015*. DODF Edição Extra nº 01 de 01 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/default.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. *Lei Complementar nº 01, de 9 de maio de 1994*. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. *Lei nº 5.442, de 30 de dezembro de 2014*. DODF nº 274 de 31 de dezembro de 2014. Suplemento-C. Disponível em <http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial>. Acessado em: 22 fev. 2015.

_____. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70442>>. Acessado em: 24 mar. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão Liminar nº 30/2004*. Presidência. Processo nº 3061/2004. Presidente em Exercício: Conselheiro Ávila e Silva. Brasília, 23 de dezembro de 2004. Disponível em: <[file:///C:/Users/DELL/Downloads/DL30.doc%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/DL30.doc%20(2).pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão nº 1807/2014*. Plenário. Processo nº 4750/2014. Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto. Brasília, 24 de abril de 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/DELL/Downloads/13984430485634%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/13984430485634%20(1).pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão nº 2825/2014*. Plenário. Processo nº 4750/2014. Relator: Conselheiro José Roberto de Paiva Martins. Brasília, 17 de junho de 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/DELL/Downloads/14036455232081%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/14036455232081%20(1).pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão nº 5002/2005*. Plenário. Processo nº 437/03. Relator: Conselheiro Paulo César de Ávila e Silva. Brasília, 27 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2003*. Relator: Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. p. 136-140. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo#Menu2003.php>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal: Exercício de 2006*. Plenário. Conselheiro-Relator: Ronaldo Costa Couto. p. 254-256 e 352-356. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Da função jurisdicional pelos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 25. p. 45-64. 1999. Disponível em <<http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500312.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

_____. *Tribunais de contas do brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. In: *Revista Universitas Jus*. Brasília: UniCeub, n. 21, jul./dez. 2010, p. 2.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Direito Público*, Brasília, v. 1, n. 27, maio/jun. 2009. Disponível em <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

GUERRA, E. Martins. *Os Controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Del Rey. 2002.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. O Controle social e as denúncias nos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 36, p. 9-18. jan/dez. 2010. Disponível em <<http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500850.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 655.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NÓBREGA, L. Tavares. *Direito financeiro*. Brasília: Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANTOS, Jair Lima. *O TCU e os controles estatal e social da administração pública*.

Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 33. n. 94, p. 15, out/dez. 2002.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 3. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2013.

APÊNDICE I - AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

A primeira manifestação do Tribunal de Contas do Distrito Federal acerca do conflito de competência entre TCDF e TCU, em razão do Fundo Constitucional do Distrito Federal, se deu por meio da sua Quinta Inspeção de Controle Externo – 5ª ICE que, valeu-se da Representação nº 1/2003, de 02 de abril de 2003, a qual foi tratada no bojo do Processo nº 437/2003 daquele TCDF.

Depois de muito debatido no âmbito daquele Controle Externo, o Processo nº 437/03 foi analisado pelo Tribunal. Na ocasião, o Conselheiro Paulo César de Ávila e Silva fundamentou seu voto com o seguinte entendimento:

“Ao Tribunal de Contas está definida a competência do controle dos atos praticados. O Distrito Federal deve exigir o cumprimento, pelo Ministério da Fazenda, do artigo 4º da Lei n.º 10.633/02, ao argumento que referida postura está interferindo na autonomia do Distrito Federal, pois impossibilita o cumprimento dos princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade, dos princípios orçamentários da Unidade e Universalidade e dos artigos 2, 3, 4, 6 e 11 da Lei n.º 4.320/64 pelos órgãos de segurança, saúde e educação do DF. Regularizado o fato pelo Distrito Federal, a atividade de controle será ajustada, em consequência.”¹²⁹

Assim foi que o plenário daquela Casa de Contas Distrital proferiu a Decisão nº 5002/2005 que, aliás, encontra-se vigente até a presente data, e de cujo teor, destaca-se o seguinte posicionamento:

EMENTA: Representação nº 1/03, da 5ª Inspeção de Controle Externo, acerca da operacionalização do Fundo Constitucional do Distrito Federal-FCDF e seus reflexos sobre as atividades de controle.

DECISÃO Nº 5002/2005 – O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

III. firmar entendimento de que o repasse de recursos da União para as áreas de educação, saúde e segurança, imposto pelo art. 21, inciso XIV, da CF e pela Lei n.º 10.633/02, não se amoldam à hipótese prevista no art. 71, inciso VI, da CF, por estarem os órgãos dessas áreas integrados à estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, competindo a este Tribunal de Contas o exercício do controle externo sobre a aplicação desses recursos pelo governo local;

IV. alertar os órgãos contemplados com recursos do Fundo Constitucional do DF que as respectivas Contas Anuais devem abarcar a aplicação desses valores;

¹²⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Processo nº 437/03. Voto do Relator: Conselheiro Paulo César de Ávila e Silva. Brasília, 27 de setembro de 2005. Disponível em: < file:///C:/Users/DELL/Downloads/112887.doc%20(2).pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

V. resolver pela necessidade de defesa imediata da competência constitucional desta Corte, solicitando à Presidência providências junto ao Governo do Distrito Federal para que promova junto ao Ministério da Fazenda o cumprimento do artigo 4º da Lei n.º 10.633/02, alertando que o fato está interferindo na autonomia do Distrito Federal, pois impossibilita o cumprimento dos princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade, dos princípios orçamentários da Unidade e Universalidade e dos artigos 2, 3, 4, 6 e 11 da Lei n.º 4.320/64; (...)"¹³⁰

Porém, antes de ser consolidado tal interpretação pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, a questão não passou incólume dos olhos do Controle Externo; a questão foi repisada quando da apreciação das contas anuais do Governador do Distrito Federal, em cumprimento às suas atribuições legais e constitucionais.

1. Quanto ao Exercício de 2003

No Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, Exercício de 2003, elaborado pelo Conselheiro-Relator, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, já foi possível identificar uma análise e o posicionamento acerca do Fundo Constitucional do Distrito Federal, sob a ótica do TCDF. Desse relatório extraem-se alguns posicionamentos que merecem ser transcritos:

“O art. 4º da Lei de instituição do FCDF determinou que os ‘recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos’. No entanto, a forma como o Ministério da Fazenda vem executando tais repasses não se coaduna com esta disposição legal, além do que põe fim à almejada autonomia financeira que se esperava para o Distrito Federal, com a edição da aludida norma.

Isto porque os recursos destinados pela União à prestação dos serviços antes citados, que eram repassados ao Distrito Federal e incorporados aos orçamentos e patrimônio deste ente federado, a partir de 2003, passaram a ser geridos no âmbito da União, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, administrado pelo Ministério da Fazenda.

Assim, as unidades gestoras e os ordenadores de despesas de cada uma das áreas referenciadas, embora pertençam à estrutura administrativa distrital, executam as despesas do FCDF no Orçamento da União [...].

Na documentação que compõe a Prestação de Contas, há referência, apenas a demonstrações contábeis e de execução orçamentária consolidada do FCDF, não alcançando analiticamente

¹³⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão nº 5002/2005*. Plenário. Processo nº 437/03. Relator: Conselheiro Paulo César de Ávila e Silva. Brasília, 27 de setembro de 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/DELL/Downloads/5002.htm%20(3).pdf >. Acesso em: 22 fev. 2015.

as Unidades Gestoras que efetivamente empenharam despesa na Modalidade de Aplicação 90 (Aplicação Direta). [...].

Registre-se que a Lei Orçamentária Anual distrital para 2004 não fez qualquer previsão de receita ou despesa relacionada aos recursos do FCDF, ao passo que, na LOA/2004 da União, foram consignados R\$ 3,8 bilhões de dotações orçamentárias para a unidade orçamentária 73.901 – Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, os quais continuam sendo executados diretamente no âmbito do SIAFI [...].

A execução dos recursos desse Fundo diretamente pela União, por meio do SIAFI, além de contrariar o art. 4º da Lei nº 10.633/02, fere a autonomia garantida pelo art.18 da Constituição Federal e sua prerrogativa de autogoverno, enfraquecendo o equilíbrio federativo.”¹³¹

Apesar dessas observações, as Contas do Governador do Distrito Federal, relativas ao exercício de 2003, foram apreciadas pelo Tribunal e receberam parecer favorável à aprovação pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

2. Quanto ao Exercício de 2004

No mesmo sentido o Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, Exercício de 2004, elaborado pelo Conselheiro-Relator Antônio Renato Alves Rainha, também oferece uma análise do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Desse Relatório destaca-se:

Diversamente do procedimento adotado antes desse normativo [Lei nº 10.633/02] e contrariando seu art. 4º, esses recursos não mais foram repassados ao Tesouro local, mas têm permanecido no caixa da União até serem transferidos diretamente à conta dos credores do GDF ou, em se tratando de folha de pagamento das áreas de segurança, saúde e educação, às contas dos respectivos servidores.

Com amparo na conduta ilegal adotada pela União, o Executivo local abdicou de incluir em seu orçamento os recursos do FCDF, causando severo prejuízo à atividade de controle exercida pelo TCDF [...].

Em que pese a inadequação do procedimento adotado pela União, os órgãos de controle externo e interno daquela esfera de governo têm avocado a competência para fiscalizar a aplicação, pelo GDF, dos recursos do FCDF [...].

Por fim, vale repisar que essa forma *sui generis*, anômala e precária de operacionalização dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal no âmbito da União tem sido objeto de controvérsias e conflitos, os quais vêm sendo enfrentados por este Tribunal no âmbito do Processo – TCDF nº 437/03 anteriormente referenciado.

¹³¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2003*. Relator: Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. p. 136-140 e 384-385. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

Espera-se que essa situação venha a ser solucionada de forma a preservar a autonomia do Distrito Federal assegurada pelo princípio federativo consagrado na Constituição pátria, a atender à Lei federal que criou o FCDF e a não criar mais embaraços na aplicação, fiscalização e controle de tais recursos.¹³²

Desta feita, porque já tramitava naquele TCDF o Processo nº 437/2003 que tratava da Representação n.º 01/2003 relacionada ao conflito de competência entre TCDF e TCU, anteriormente citada, houve considerações de alguns Conselheiros, com destaque para o Conselheiro Ávila e Silva, relator daquele Processo, e de cujo pronunciamento sobressai a ponderação de que a “questão nodal não se refere à discussão acerca da competência do exercício do controle da aplicação dos referidos recursos, nem à autonomia desta Unidade Federativa”.

Assim foi que, ao final, as Contas apresentadas Governador do Distrito Federal foram consideradas “tecnicamente aptas a receber a aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal”, com algumas ressalvas, dentre as quais o fato de não haver a inclusão, no orçamento do Distrito Federal, dos valores integrantes do FCDF, em “ofensa à Lei do Fundo Constitucional, aos princípios da Universalidade e do Orçamento Bruto e ao disposto nos arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320/64”.

3. Quanto ao Exercício de 2005

O Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, Exercício de 2005, elaborado pela Conselheira-Relatora Marli Vinhadeli, torna a repetir os fatos e análises dos exercícios de 2003 e 2004. E sobre a contabilização dos recursos do FCDF no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi da área federal, o Relatório assim acrescenta:

“Essa sistemática de interpretação e aplicação da Lei do FCDF repercute na autonomia do Distrito Federal e nas competências deste Tribunal. A propósito, os órgãos de controle externo e interno da União têm avocado a competência para fiscalizar a aplicação dos recursos do FCDF, não obstante a impropriedade do procedimento adotado pela União.

O assunto tem sido tratado no Processo – TCDF nº 437/03, bem como nos Relatórios Analíticos sobre as Contas do Governo de 2003

¹³² _____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2004*. Relator: Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha. p. 303 e 452-453. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

e 2004. Neste último Relatório, ficou ressaltada a ausência de registro da execução orçamentário-financeira do FCDF no sistema contábil do DF, bem como a não-inclusão, no orçamento do DF, dos valores provenientes da União para as áreas de saúde, educação e segurança, integrantes do referido Fundo, com ofensa à Lei do Fundo Constitucional, aos princípios da Universalidade e do Orçamento Bruto e ao disposto nos arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320/64.”¹³³

Ao ser submetido ao plenário do TCDF, o Relatório foi aprovado com ressalvas quanto a contabilização em razão da “não-escrituração da execução orçamentário-financeira do Fundo Constitucional do Distrito Federal no sistema contábil do DF”; e quanto à gestão governamental, manteve idêntica ressalva do exercício anterior relativa a ausência de inclusão, no orçamento do Distrito Federal dos valores oriundos do FCDF ao argumento de “ofensa à Lei nº 10.633/02, aos princípios da Universalidade e do Orçamento Bruto e ao disposto nos arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320/64”.

4. Quanto ao Exercício de 2006

O Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2006, elaborado pelo Conselheiro-Relator Ronaldo Costa Couto, acompanha a mesma linha de análise daquelas já realizadas nos três exercícios anteriores. Do Relatório extrai-se o seguinte:

“Entre outras vantagens, a almejada criação do Fundo eliminaria o caráter voluntário de parte das transferências efetuadas pela União, deixando o DF em situação mais confortável para programar despesas e gerir os recursos. Tal expectativa, entretanto, não se verificou, já que, desde a vigência do Fundo, iniciada em janeiro de 2003, a União passou a incorporar a seu orçamento o respectivo valor, promovendo a execução do FCDF em sistema próprio, denominado Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi. A ingerência da área federal sobre recursos que, até o advento da Lei nº 10.633/02, compunham o orçamento público distrital repercute na autonomia deste ente federativo e nas competências do TCDF. Isso porque o Ministério da Fazenda vem ignorando o disposto no art. 4º da referida Lei, que estabelece que os recursos do FCDF devem ser entregues ao Governo do Distrito Federal – GDF até o dia cinco de cada mês à razão de duodécimos. Por sua vez, com a ausência de repasses ao Tesouro local, os órgãos de controle interno e externo da União passaram a entender que cabia a eles a

¹³³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2005*. Conselheira-Relatora Marli Vinhadeli. p. 278 e 386-390. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

fiscalização da aplicação destes recursos, gerando conflito de competência entre TCDF e TCU.

Tal matéria foi abordada nos Processos – TCDF nº 437/03, arquivado, e nº 1.908/03, apenso ao primeiro. O assunto foi tratado, também, nos Relatórios Analíticos sobre as Contas do Governo, referentes aos exercícios de 2003 a 2005. (...)

Diante dos fatos apresentados e a exemplo do que vem acontecendo desde 2003, a análise da execução orçamentária do FCDF, referente ao exercício em comento, baseia-se em dados extraídos do sistema contábil da União.”¹³⁴

Depois de analisado o Relatório, ao final aquele Tribunal de Contas do Distrito Federal foi de parecer pela aprovação, mas sem antes apontar como ressalvas a mesma observação lançada no exercício de 2005, qual seja, o ferimento aos princípios da Universalidade e do Orçamento Bruto e ao disposto na Lei nº 4.320/64.

Em face da reincidência da irregularidade, quando da aprovação do Parecer Prévio, o TCDF determinou a adoção de medidas para sanear as irregularidades, dentre as quais “a não-inclusão dos valores provenientes da União relativos às áreas de saúde, segurança e educação, integrantes do Fundo Constitucional do Distrito Federal”.

5. Quanto ao Exercício de 2007

Sorte diferente não lograram as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2007. Com pequena variação, a análise da questão lançada no Relatório Analítico e Parecer Prévio, pelo Conselheiro-Relator Jorge manteve o mesmo mérito relativo ao FCDF dos relatórios anteriores, de cujo teor destaca-se:

“Contrariamente ao que assevera o art. 4º da mencionada Lei, o Governo Federal não vem repassando os recursos ao Distrito Federal, alegando observância à LDO da União. Assim, a execução orçamentária está sendo contabilizada no âmbito federal, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, administrado pelo Ministério da Fazenda, e os recursos são mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional até sua transferência, como pagamento, aos credores distritais.

Desta forma, os ordenadores de despesa das áreas de segurança, saúde e educação do DF, mesmo pertencentes à estrutura administrativa local, executam as despesas do Fundo Constitucional no Orçamento da União.

¹³⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2006*. Conselheiro-Relator: Ronaldo Costa Couto. p. 254-256 e 352-356. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

O Tribunal de Contas da União, ao ser questionado sobre o tema, decidiu, mediante o Acórdão nº 739/2004, que estão sujeitos às ações de controle e fiscalização daquela Corte, por meio de processo ordinário de contas, os recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar do DF e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, sustentados com recursos do FCDF.

A visão deste Tribunal de Contas do DF, já registrada nos Relatórios Analíticos sobre as Contas do Governo de 2003 a 2006, é que a retenção dos recursos do FCDF para o GDF fere a autonomia garantida pelo art. 18 da Constituição Federal e sua prerrogativa de autogoverno, enfraquecendo o equilíbrio federativo, ao transferir para a União parcela da gestão administrativa.(...)

Cabe ressaltar que as iniciativas técnico-administrativas não têm obtido sucesso em incluir, no orçamento distrital, os recursos do FCDF. A União tem resistido em permitir qualquer modificação nessa sistemática. Dessa forma, as análises dos recursos do Fundo Constitucional tomaram por base as informações extraídas do Siafi, na fase de execução da despesa, quando da descentralização do crédito orçamentário para as unidades gestoras de cada uma dessas áreas.”¹³⁵

No Parecer Prévio sobre as Contas Apresentadas pelo Governo do Distrito Federal, relativas a esse exercício de 2007, o TCDF acolheu o Relatório Analítico e o Projeto de Parecer Prévio apresentados e, ao final, em relação à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, foi de parecer que, apesar das contas estarem “tecnicamente aptas a receber a aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal” estas apresentaram as mesmas ressalvas quanto à gestão governamental, ou seja, aquelas ofensas “à Lei nº 10.633/02, aos princípios da Universalidade e do Orçamento Bruto e ao disposto nos arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320/64”, ressalvadas no exercício de 2004 a 2006.

6. Quanto ao Exercício de 2008

A mesma esteira de discernimento manteve a Conselheira Anilcéia Machado no Relatório Analítico e Projeto de Parecer Prévio decorrente da análise das Contas Apresentadas pelo Governo do Distrito Federal, relativas ao exercício de 2008. Mais uma vez foi avocado o artigo 4º da Lei que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal para considerar indevida a sistemática adotada pela União, nestes termos:

¹³⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2007*. Relator: Conselheiro Jorge Caetano. p. 238-239; 326; 328. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

“As áreas de educação, saúde e segurança, além desses recursos, contam com os valores relativos ao FCDF, instituído pela Lei nº 10.633/02 para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição da República. Ou seja, os valores relativos ao Fundo têm como objetivo prover os recursos necessários à organização e manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação.

O art. 4º dessa Lei estatui que os recursos referentes ao FCDF devam ser repassados ao GDF até o quinto dia de cada mês. Contudo, não é o que vem ocorrendo, eis que, desde sua instituição, os recursos do FCDF são contabilizados e executados indevidamente no âmbito da União, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, não figurando seus valores no orçamento distrital. Dessa forma, os valores são mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional até a transferência feita em forma de pagamento direto aos correspondentes credores. Tais interpretação e procedimento interferem nas competências deste Tribunal de Contas e são obstáculos à plena autonomia do Distrito Federal. Este é o entendimento desta Corte e está consignado nos Relatórios Analíticos desde 2003.

É nesse sentido que, por meio da Decisão nº 2.214/07 c/c Decisão nº 1.543/08, ambas exaradas nos autos do Processo – TCDF nº 32472/05, deliberou-se pela necessidade de defesa imediata da competência constitucional desta Corte de Contas envolvendo o FCDF, solicitando à Presidência que adotasse as medidas necessárias para dirimir a questão.

O exame dos recursos relativos ao Fundo Constitucional, pois, tiveram como fonte os dados advindos do Siafi, vez que não constaram da lei orçamentária do DF.”¹³⁶

Igualmente aos exercícios anteriores, o Parecer Prévio foi aprovado pelo plenário do TCDF com ressalvas, dentre as quais aquela relativa a não ocorrência da escrituração “no sistema contábil do DF, da execução orçamentário-financeira do Fundo Constitucional do Distrito Federal, devido à não-transferência desses valores ao Tesouro do DF pelo Governo federal”.

7. Quanto ao Exercício de 2009

Outro Relator, desta feita o Conselheiro Manoel de Andrade, foi responsável pela condução do Relatório Analítico e Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativos ao exercício de 2009. Mais ainda assim,

¹³⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2008*. Relatora: Conselheira Anilcéia Machado. p. 55-56; 308. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

como nos exercícios anteriores, a metodologia adotada pela União foi objeto de crítica, em especial em face da ausência de repasse dos recursos do FCDF para o Distrito Federal. Vejam-se o excerto do Relatório:

“Os recursos desse Fundo deveriam ser repassados ao GDF, à razão de duodécimos, a partir de janeiro de 2003. Contudo, ao contrário do que exige o art. 4º da citada norma, desde sua instituição, a União tem incorporado os valores do Fundo ao orçamento federal e sua contabilização e execução vêm sendo feitas no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi. Este Tribunal tem acompanhado o assunto em diversos Processos, que têm sido objeto de manifestação em Relatórios Analíticos sobre as Contas do Governo de anos anteriores. Por meio do Processo – TCDF nº 32472/05, por exemplo, esta Corte exarou determinações no sentido de que haja o efetivo ingresso dos recursos do FCDF no Tesouro local, com respectivos registros contábeis e evidenciação no orçamento local. Impende informar, ainda, que o GDF, por solicitação desta Corte — Decisão nº 5.669/09 —, tem atuado, por meio de sua Procuradoria-Geral e da Secretaria de Fazenda, no sentido de fazer cumprir os mandamentos constitucional e legal e corrigir as distorções provocadas pela situação. Dessa forma, em função de os valores provenientes da União referentes ao FCDF não estarem evidenciados nos registros contábeis do DF e, conseqüentemente, estarem fora dos bancos de dados do Siggo, as informações analisadas a seguir baseiam-se em números colhidos no Siafi.”¹³⁷

Mas nesse exercício de 2009, além de o Tribunal ser de parecer contrário a aprovação das contas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, ainda repetiu, como ressalva, o fato de não ter sido incluído, no orçamento do Ente Federado, os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal “com ofensa à Lei nº 10.633/02, aos princípios da Universalidade e do Orçamento Bruto e ao disposto nos arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320/64;”

8. Quanto ao Exercício de 2010

Quanto às Contas relativas ao exercício de 2010, mais uma vez o Relatório Analítico e Projeto de Parecer Prévio produzido pelo Conselheiro Renato Rainha, Relator do feito, considera irregular a incorporação dos recursos do FCDF ao

¹³⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2009*. Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto. p.60-61; 365. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

orçamento federal, e sua contabilização por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi. Do Relatório extrai-se o seguinte:

“Os recursos oriundos do FCDF, que fomenta as áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública, recuaram 3,8% frente ao realizado no exercício anterior, em números atualizados.

Os recursos desse Fundo deveriam ser repassados ao GDF, à razão de duodécimos, a partir de janeiro de 2003, segundo o disposto no art. 4º da Lei 10.633/02. Contudo, ao contrário do que exige a citada norma, desde sua instituição, esses valores têm sido incorporados ao orçamento federal, contabilizados e executados no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

Em agravo, tramita no Tribunal de Contas da União – TCU o Processo nº 11.359/2006-1, que questiona o aporte ao DF dos recursos referentes à Contribuição Previdenciária e ao Imposto de Renda relativos aos servidores custeados pelo Fundo.

Esse assunto tem sido objeto de manifestação em Relatórios Analíticos sobre as Contas do Governo de anos anteriores. Ainda, por intermédio da Decisão nº 5.290/10 (Processo – TCDF nº 32472/05), o Plenário resolveu pela necessidade de defesa imediata da competência constitucional desta Corte de Contas envolvendo o Fundo Constitucional do Distrito Federal, solicitando à Presidência que adote as medidas necessárias para dirimir a questão, inclusive de cunho judicial.”¹³⁸

Apesar de aprovado o Parecer Prévio proposto, o TCDF não olvidou em ressaltar a gestão governamental quanto a “não inclusão, no orçamento do DF, dos valores oriundos da União para as áreas de saúde, educação e segurança, provenientes do Fundo Constitucional do Distrito Federal”; repetindo o entendimento de que haveria “ofensa à Lei nº 10.633/02, aos princípios da Universalidade e do Orçamento Bruto e ao disposto nos arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320/64”.

9. Quanto ao Exercício de 2011

Mais uma vez como a responsável pela relatoria da análise e elaboração do Relatório Analítico e Projeto de Parecer Prévio das Contas do Governo do Distrito Federal, desta vez relativas ao exercício de 2011, a Conselheira Anilcéia Machado mantém-se firme no mesmo entendimento esposado quando da análise das Contas relativas ao exercício de 2008. Aduz aquela Relatora:

¹³⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2010*. Relator: Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha. p. 92 e 345. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

“O FCDF, instituído pela Lei nº 10.633/02, tem como objetivo prover os recursos necessários às Polícias Civil e Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar e assistência financeira para execução dos serviços públicos de saúde e educação, em função do estabelecido na Constituição da República, art. 21, inciso XIV.

Contudo, os valores do FCDF vêm sendo contabilizados e executados pela União no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi ao arripio do estatuído no art. 4º de sua norma instituidora, que estabelece devam tais recursos ser repassados ao GDF desde janeiro de 2003. Esta Corte acompanha o tema nos autos de diversos Processos e tem-se manifestado contrária ao procedimento nos Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo de anos anteriores, com vistas a corrigir a distorção.

É nesse sentido que, em função de os valores advindos da União não estarem evidenciados na contabilidade do DF, tampouco registrados nos bancos de dados do Siggo, as análises procedidas neste ponto estão fundamentadas em informações obtidas junto ao Siafi.”¹³⁹

Quando da análise e aprovação do Parecer Prévio, em razão das manifestações anteriores e das tratativas administrativas realizadas no âmbito do Distrito Federal, o Tribunal recomendou dar continuidade “às medidas tendentes a solucionar a não inclusão, no orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União para as áreas de saúde, educação e segurança, integrantes do Fundo Constitucional do DF”.

10. Quanto ao Exercício de 2012

Como não houveram mudanças na sistemática adotada pela União, o Relatório Analítico e Projeto de Parecer Prévio das Contas do Governo do Distrito Federal do exercício de 2012 manteve a mesma linha de entendimento.

O Relatório decorrente da análise, mais uma vez sob a relatoria da Conselheira Anilcéia Machado, manteve a mesma linha adotada desde o início da gestão do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Aquela relatora novamente reforçou que:

“Conforme previsto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar

¹³⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2011*. Relatora: Conselheira Anilcéia Machado. p. 84-85 e 384. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos.

Para tanto, foi instituído o FCDF por meio da Lei nº 10.633/02, cujo art. 4º estabeleceu que os recursos desse fundo deveriam ser repassados ao GDF, à razão de duodécimos, a partir de janeiro de 2003. Todavia, desde a instituição do referido fundo, esses recursos têm sido incorporados ao orçamento federal e contabilizados e executados no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

Esse assunto tem sido objeto de manifestação em Relatórios Analíticos sobre as Contas do Governo de anos anteriores, bem como em processos no âmbito desta Corte.

Da despesa realizada em 2012 a título do FCDF (R\$ 10 bilhões), 90,6% referiram-se a Pessoal e Encargos Sociais, enquanto os Investimentos, que se restringem às unidades da área de segurança, representaram 2,5%.”¹⁴⁰

E como já era de se esperar, por ocasião da aprovação do Parece Prévio, mais uma vez o Tribunal de contas do Distrito Federal após ressalva recomendando dar continuidade “às medidas tendentes a solucionar a não inclusão, no orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União para as áreas de saúde, educação e segurança, integrantes do Fundo Constitucional do DF;”.

11. Quanto ao Exercício de 2013

O último Relatório Analítico e Projeto de Parecer Prévio das Contas do Governo do Distrito Federal pesquisado, relativo ao exercício de 2013, não deve interpretação diversa dos demais. Em posição uníssona com aquelas adotadas nos exercícios pretéritos, o Relator, Conselheiro Manoel de Andrade, repetiu que:

“...os valores do FCDF, criado pela Lei nº 10.633/02, que deveriam ser repassados ao GDF mensalmente, vêm sendo incorporados ao orçamento da União, contabilizados e executados no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, em afronta ao art. 4º dessa norma. Com vistas à correção do problema, este Tribunal, ano a ano, manifesta-se contra o procedimento adotado pela União” ¹⁴¹

¹⁴⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2012*. Relatora: Conselheira Anilcéia Machado. p. 65 e 298. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

¹⁴¹ _____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Analítico e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2013*. Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto. p. 73 e 323. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

E mais uma vez, o Plenário do TCDF aprova o Parecer Prévio das Contas do Governo do Distrito Federal com ressalvas sem olvidar, contudo, de insistir na recomendação para a continuidade das “medidas tendentes a solucionar a não inclusão, no orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União para as áreas de saúde, educação e segurança, integrantes do Fundo Constitucional do DF”.

12. Demais ações

E não é apenas em relação à análise das Contas do Governo do Distrito Federal que se restringe as ações do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Em relação ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, e especificamente no que concerne aos recursos destinados à manutenção do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a atuação do TCDF tem sido em, todas as áreas em que se circunscrevem suas atribuições legais.

Apenas como exemplo, podem ser citadas as seguintes ações adotadas somente nos meses de janeiro e fevereiro de 2015¹⁴²:

- Julgamento de Tomadas de Contas Especiais instauradas para apurar a existência de irregularidade no recebimento e utilização de indenização de transporte na passagem para a inatividade de militar do CBMDF;
- Análise/Julgamento da legalidade em ato de Pensão militar, nos termos da Lei nº 10.486/2002;
- Julgamento da legalidade, para fim de registro, de concessão de reforma de Bombeiro Militar;
- Análise de Procedimento Licitatório lançado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
- Regularidade nos cálculos de pagamento diária a militares do Corpo de Bombeiros Militar do DF, bem como determinação para ressarcimento dos saldos remanescentes;

¹⁴² TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Processos nºs 29.927/2012; 29.889/2012; 29.668/2012; 29.579/2012; 23.546/2012; 33.461/2010; 29.358/2012; 30.879/2012; 29.625/2012; 29.897/2012; 22.243/2011; 9.798/2011; 29.094/2011; 29.463/2012; 22.854/2013; 9.798/2011; 20.798/2011; 18.747/2012; 29.900/2012; 29.115/2013; 25.799/2013; 33.273/2014; 1.174/2004; 2.014/2005; 18.814/2013; 700/14; 7.740/2014; 1.008/2003; 3.623/2004. Disponível em <https://www.tc.df.gov.br/app/gci/implementacao/?>. Acessado em 22 fev. 2015.

- Julgamento de Tomadas de Contas Especiais para apurar as irregularidades e os possíveis danos causados ao erário;
- Auditoria de Regularidade - Análise do pagamento de Ajuda de Custo;
- Julgamento de promoção de Bombeiros militares;